

Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого

А. М. Статівка

**Організаційно-правові питання
соціального розвитку села
в Україні**

Монографія

Харків
«Право»
2007

*Рекомендовано до друку вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого
(Протокол № 1 від 21 вересня 2007 р.)*

Рецензенти:

А. П. Гетьман, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України;

О. О. Погрібний, доктор юридичних наук, професор, академік Академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України

Статівка А. М.

С 78 Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні: Монографія. — Х.: Право, 2007. — 208 с.

ISBN 978-966-458-031-8

У монографії досліджуються правові засади соціального розвитку села в сучасній Україні. Визначаються організаційні заходи щодо соціального розвитку села. Даються поняття та принципи соціального розвитку села, розкривається механізм державної підтримки соціальної інфраструктури села. Узагальнюється практика діяльності центральних і місцевих органів влади з розвитку соціальної сфери села, сформульовані пропозиції щодо подальшого вдосконалення правового регулювання відносин і підвищення рівня організаційних заходів у цій сфері.

Видання розраховане на наукових співробітників, викладачів, аспірантів, студентів юридичних і аграрних навчальних закладів, усіх, кого цікавить зазначена проблема.

ББК 67.9 (4 УКР) 305

ISBN 978-966-458-031-8

© Статівка А. М., 2007

© «Право», 2007

Вимирає село — це душа України вмирає.

Станіслав Двірняк

Передмова

Необхідність формування соціально орієнтованої ринкової економіки в Україні обумовила розвиток пріоритетних напрямів державної аграрної політики, найважливішим серед яких є реалізація земельної та аграрної реформи. Стратегія держави в аграрній політиці частіше базується на застосуванні в аграрному секторі економіки товарно-грошових відносин за наявної тенденції до формування багатоукладної аграрної економіки. При цьому застосовуються механізми, які повною мірою забезпечують різноманітні форми організації сільськогосподарського виробництва, розширення економічних, трудових, соціальних прав громадян, що проживають і працюють у сільській місцевості.

На початку реформ, після проголошення України суверенною державою, передбачалося створити умови для стабільного розвитку українського села шляхом ринкової трансформації АПК, реформування сільської соціальної інфраструктури. Однак унаслідок непослідовних і суперечливих дій органів влади при здійсненні реформ, системної кризи в країні такі плани залишилися нереалізованими і ситуація в соціально-трудої сфері села загострилася.

Реформування АПК, яке слід пов'язувати з реорганізацією колишніх колгоспів і радгоспів, приватизацією майна, розпаюванням землі, негативно вплинуло на індустріалізацію аграрного виробництва, розвиток інтеграційних

процесів в АПК. Унаслідок прорахунків під час проведення непродуманої аграрної реформи суттєво скоротилася кількість виробничих об'єктів, відбулася передчасна ліквідація багатьох тваринницьких комплексів, зменшилися обсяги виробництва рослинницької і тваринницької продукції, що спричинило масове закриття підприємств із переробки такої продукції. Як наслідок, значно скоротилася кількість робочих місць, неефективно використовується накопичений у сільській місцевості виробничий потенціал.

Слід зазначити, що на початку реформ розвитку й ефективному функціонуванню соціальної сфери села надавалося пріоритетне значення. У всякому разі, на законодавчому рівні державою це декларувалося. Однак у нормах законів і підзаконних актів не були реалізовані не лише умови для подальшого розвитку соціальної інфраструктури села, призупинилося навіть оновлення її матеріальної бази. Зумовлено це було економічною кризою 1990-х рр., зниженням обсягів виробництва аграрної продукції та доходів сільськогосподарських підприємств.

У подальшому заходи, пов'язані з передачею об'єктів соціальної інфраструктури сільських населених пунктів до комунальної власності, фінансуванням видатків і розподілом витрат на утримання таких об'єктів, стали чинником небажання не тільки розвивати, а й підтримувати їх на належному рівні. Усе це негативно вплинуло на розвиток сільських населених пунктів. Зменшилася кількість об'єктів культурного, освітнього, оздоровчого, побутового призначення, інженерної інфраструктури сільських територій.

У сільській місцевості відбувається зниження якості життя, звужується доступ селян до основних соціальних послуг — освіти, охорони здоров'я.

Значними залишаються бідність сільського населення, рівень безробіття. На сьогодні, незважаючи на деяке зростання зайнятості й доходів сільських мешканців, їх рівень

продовжує залишатися низьким. Збільшується рівень безробіття серед сільської молоді. Неналежні умови праці, несправедливо низький рівень її оплати позбавляють молодь можливості залишатися на селі. Велика її частина втратила мотивацію до праці.

Спостерігається масовий виїзд працездатних сільських жителів у пошуках роботи за межами держави. В усіх групах населення зростає смертність, особливо серед людей віком 30–40 років, яку не без підстав слід пов'язувати з алкоголізмом. Село деградує. Висока смертність і низький рівень народжуваності є фактором погіршення демографічної ситуації на селі.

Розв'язання соціальних проблем села повинні взяти на себе держава та місцеві органи влади. Необхідно розглядати село не лише як сферу, де виробляється аграрна продукція, а й зважати на соціальні, культурні, духовні потреби його мешканців. Сільські території потребують вирішення питань щодо поліпшення під'їзних доріг із твердим покриттям, житлового будівництва, комунально-інженерної інфраструктури, транспортного сполучення, зв'язку, медичного обслуговування, освіти, культури, послуг побуту і торгівлі, організації відпочинку, а також створення належних умов для занять спортом і фізичною культурою сільського населення.

Подолання негативних явищ у соціальній сфері села потребує не тільки поліпшення всієї соціально-економічної діяльності на селі, узагальнення та застосування вітчизняного й зарубіжного досвіду в цій галузі, відповідного фінансового забезпечення, а й використання правових засобів. Ідеться не просто про правове забезпечення реалізації державою широкої системи соціальних заходів на селі, а, що головне, про соціальні стандарти, які мають становити сталу якісну основу для створення гідних умов праці, побуту, життя, відпочинку сільських мешканців. В основному в такому розумінні мають застосовуватися положення, що

закріплені в Конституції України і якими гарантується право на труд, безпечні умови праці, мінімальну заробітну плату, відпочинок, соціальний захист, житло, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. Держава повинна забезпечувати і створювати для цього всі умови.

У вирішенні цих питань великого значення набуває право, яке покликане властивими йому методами сприяти соціальній діяльності держави, складовою якої є соціальний розвиток села, контролю за належним функціонуванням і розвитком соціальної інфраструктури сільських територій, захисту охоронюваних законом прав та інтересів селянина як громадянина держави, господаря землі, носія моралі й національної культури.

Організаційно-правовим питанням соціального розвитку села в Україні присвячена ця робота.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА

1.1. Виникнення і розвиток законодавства про соціальний розвиток села

Конституцією України визначено, що Україна є соціальною державою (ст. 1). Наша країна, визнавши себе соціальною державою, закріпила в Основному Законі перелік соціальних прав людини та громадянина: право громадян на працю, належні, безпечні й здорові умови праці, на заробітну плату, не меншу від визначеної законом (ст. 43), на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46), право на житло (ст. 47), право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї (ст. 48), право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49)¹ тощо. Іншими словами, Конституцією проголошено обов'язок держави поліпшувати соціальне становище людини в суспільстві, це, зрозуміло, стосується і сільських жителів.

Разом із тим визнання та закріплення в Конституції України основних прав і свобод людини поки що не супроводжується адекватними заходами до їх практичного втілення в життя і тим самим породжує в особи розчарування².

¹ Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Див.: Данількевич М. Джерела правового нігілізму в Україні // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XIII регіон. наук.-практ. конф., Львів, 8–9 лют. 2007 р. – Львів, 2007. – С. 19.

Водночас подальша деградація соціально-трудової сфери села ставить під загрозу вітчизняне сільськогосподарське виробництво, отже, національну безпеку держави. Ці обставини обумовлюють пріоритет аграрної політики в її соціальній складовій і, ураховуючи обмеженість ресурсів, необхідність її здійснення з найбільшим сукупним економічним й соціальним ефектом. При цьому економічний ефект значною мірою залежить від ефективного розвитку соціально-трудової сфери села, її якісного становища.

Тому сутність сучасної аграрної політики держави полягає не тільки у зміцненні аграрного виробництва, забезпеченні розширеного відтворення продукції рослинництва й тваринництва, а також у проведенні широкої системи соціальних заходів на селі.

Державна соціальна політика на селі як складова аграрної політики спрямована на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення економічних і соціальних інтересів сільського населення, комплексний розвиток сільських територій, збереження сільської поселенської мережі, розвиток об'єктів соціальної інфраструктури, сучасних систем зв'язку та інформатики, транспортного сполучення, житлово-комунального та водного господарства, шляхового будівництва¹. Розвиток соціальної сфери є одним із основних напрямів соціальної політики держави і залежить від результатів здійснення аграрної і земельної реформи в Україні.

Визначена політика завдяки чинному законодавству, яке має забезпечити її реалізацію, почала втілюватися з початку 1990-х рр., із дня проголошення України суверенною і незалежною державою. Так, одним із перших законодавчих актів є Закон України «Про пріоритетність

¹ *Аграрне право України: Підручник / За ред. проф. В. З. Янчука.* – К.: Юрінком Інтер, 1999. – С. 484.

соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»¹.

Згідно з чинним Законом пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу об'єктивно впливає з виняткової значущості та незамінності вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, з потреби відродження селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури. Високий рівень соціально-економічного розвитку села є основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення держави, її економічної незалежності.

Закон також визначає умови, зміст і межі пріоритетності розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу в структурі народного господарства, забезпечує соціальну захищеність сільського населення.

Відповідно до ст. 1 Закону пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу забезпечується державою шляхом здійснення організаційно-економічних і правових заходів, а саме:

– надання агропромисловим товаровиробникам права вільного вибору форм власності й напрямів трудової та господарської діяльності, повної власності на результати своєї праці;

– створення необхідної ресурсної бази для всебічного задоволення виробничих потреб і розвитку соціальної інфраструктури;

– зміни державної інвестиційної політики, зокрема спрямування інвестицій у першу чергу на створення матеріально-технічної бази з виробництва засобів механізації, хімізації, переробної промисловості, будівельної індустрії для агропромислового комплексу з метою поліпшення його

¹ *Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17 жовт. 1990 р. в редакції Закону України від 15 трав. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 32. – Ст. 453.*

соціально-економічного становища, наукового забезпечення та соціальних умов життєдіяльності трудових колективів;

- повного ресурсного забезпечення капітальних вкладень для соціально-економічного розвитку села та агропромислового комплексу;

- формування належної соціальної інфраструктури села;

- спрямування демографічної політики на зміну міграційних процесів на користь села, створення соціально-економічних умов для природного приросту сільського населення, всебічного розвитку сім'ї;

- підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів і кадрів масових професій для всіх господарств і напрямів виробничої діяльності;

- створення рівних можливостей для всіх громадян, які постійно проживають і працюють у сільській місцевості, у задоволенні соціальних, культурно-освітніх і побутових потреб.

Пріоритетність розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу забезпечується зміною структури інвестицій в народному господарстві, переорієнтацією промислового виробництва на їх потреби, зростанням обсягів капіталовкладень і матеріально-технічних ресурсів.

Нові програми соціально-економічного розвитку України не можуть бути прийняті без урахування пріоритетності розвитку села.

Формування програм будівельно-монтажних робіт і забезпечення їх матеріально-технічними ресурсами та обладнанням на всіх рівнях управління здійснюються в порядку, за якого потреби агропромислового комплексу та інших галузей, що здійснюють капітальні вкладення в розвиток соціальної та виробничої сфери села, задовольняються першочергово і в повному обсязі (ст. 2 Закону).

Згідно із Законом розмір державних централізованих капіталовкладень, що спрямовуються на зміцнення ма-

теріально-технічної бази соціальної сфери села та агропромислового комплексу, має становити не менш як 1 % від вартості валового внутрішнього продукту України. Ці капіталовкладення виділяються в Державному бюджеті України окремим рядком (ст. 5).

На будівництво об'єктів невикробничого призначення в сільській місцевості використовується не менш як 50 % державних централізованих капіталовкладень, передбачених ст. 5 Закону.

Відповідно до зміни цін на будівельні матеріали, обладнання та послуги здійснюється індексація виділених централізованих капіталовкладень.

Централізовані капіталовкладення спрямовуються передусім на реалізацію державних програм.

Законом (ст. 6) закріплено, що будівництво в сільській місцевості об'єктів освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, водопроводів, каналізаційних систем і споруд, мережі газоелектропостачання, шляхів, об'єктів служби побуту, благоустрій територій, а в трудонедостатніх селах, крім цього, спорудження житла здійснюються за рахунок державного та місцевого бюджетів.

До 2000 р. передбачалося виконати державні програми газифікації, водопостачання, електрифікації, будівництва шляхів, благоустрою сіл, а також відродження трудонедостатніх, занепадаючих сільських населених пунктів. У випадках, коли спорудження вказаних об'єктів здійснюється за власні кошти суб'єктів господарювання, понесені ними витрати відшкодовуються з Державного бюджету України і місцевих бюджетів.

Функції розпорядника цінкових державних централізованих капіталовкладень у соціальну сферу села покладаються на органи місцевого та регіонального самоврядування і місцеву державну адміністрацію, які несуть однакову відповідальність з іншими учасниками інвестиційного процесу за цільове й ефективне їх використання.

При будівництві об'єктів соціальної сфери села за рахунок державних централізованих капіталовкладень податок на додану вартість не сплачується.

Витрати на утримання всіх закладів соціально-культурного та спортивного призначення в сільській місцевості, у тому числі будинків для інвалідів і ветеранів праці, дитячо-юнацьких спортивних шкіл, а також на проведення фізкультурно-спортивних заходів фінансуються з бюджету. Забороняються ліквідація, реорганізація та перепрофілювання закладів охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення (будинки-інтернати для престарілих та інвалідів) у сільській місцевості.

Усі шляхи, що сполучають сільські населені пункти (у тому числі в межах цих населених пунктів) із мережею шляхів загального користування, належать до категорії шляхів загального користування і разом з усіма під'їзними шляхами до сільських населених пунктів передаються на баланс Українському державному концерну з будівництва, ремонту та утримання автомобільних шляхів.

Непрофільні промислові підприємства, що виконують державне замовлення на проектування та виготовлення машин, обладнання і запасних частин для агропромислового комплексу, включаючи об'єкти соціально-культурного призначення, забезпечуються матеріалами централізовано. Одержані за рахунок цього доходи не оподатковуються.

Доходи будівельних, монтажних, проектних та інших підприємств і організацій, отримані в результаті спорудження в сільській місцевості житла, об'єктів побуту, культури, торгівлі, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, освіти, зв'язку, шляхів, енергетичних, газових і водорозподільних систем, тваринницьких приміщень, інженерно-технічних комплексів машинно-тракторного парку та інших об'єктів, які впливають на поліпшення соціального становища села, не оподатковуються.

Не оподатковується частина доходу підприємств, організацій, що витрачається на розвиток та утримання соціальної сфери села, об'єктів торгівлі й побутового обслуговування, фізичної культури і спорту в сільській місцевості (ст. 7 Закону).

Відповідно до ст. 8 Закону селу надається перевага порівняно з містом (у розрахунку на душу населення) у спорудженні житла, об'єктів освіти, культури і спорту, охорони здоров'я, побуту, торгівлі, газифікації, водопостачання, телефонізації, зв'язку, комунальних об'єктів, у послугах радіо і телебачення, забезпечуються рівні з містом умови постачання промислових та продовольчих товарів, а також рівень медичного, культурного, спортивного, комунально-побутового, транспортного і торговельного обслуговування за науково обґрунтованими нормативами.

Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» закріплене положення, що держава захищає сільську поселенську мережу незалежно від категорії, величини та місця розташування сільських населених пунктів. Будь-які перетворення сільських поселень (об'єднання, роз'єднання, перейменування, переведення до іншої категорії тощо) можуть здійснюватись за рішенням місцевих органів влади лише з волі жителів цих поселень.

Запроваджується організація постійного обстеження та паспортизації сільської поселенської мережі (моніторинг). Порядок здійснення моніторингу встановлюється Кабінетом Міністрів України (ст. 10).

Законом також передбачені пільги для індивідуального житлового будівництва на землях сільських населених пунктів (ст. 11).

У ст. 12 чинного Закону зазначено, що сільські жителі та працівники агропромислового комплексу, які проживають у селищах міського типу, використовують електроенергію

за пільговими тарифами. Ці пільги поширюються також на пенсіонерів, які перед виходом на пенсію працювали в сільському виробництві та соціальній сфері села не менш як 15 років.

Законом закріплені положення щодо забезпечення жителів села товарами масового вжитку, автотранспортом, будівельними матеріалами і паливом. Так, відповідно до ст. 13 товари масового вжитку для села і міста реалізуються за єдиними цінами. Забезпечення ними пенсіонерів, ветеранів та інвалідів, удів, дітей-сиріт і багатодітних сімей здійснюється за однаковими для міста і села нормативами.

Сільським жителям, які працюють в агропромислово-му комплексі та соціальній сфері, виділяється половина державних ринкових лімітів на автотранспорт і 90 % — на будівельні матеріали.

Обґрунтована потреба сільських жителів у паливі забезпечується у повному обсязі.

У ст. 14 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» визначено, що держава забезпечує проведення демографічної політики щодо зміни міграційних процесів на користь села, створення соціально-економічних умов для підвищення народжуваності та всебічного розвитку сім'ї шляхом запровадження системи пільг. Порядок їх надання і розміри встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Отже, аналіз вищенаведених норм чинного Закону свідчить, що на початку аграрної реформи розвитку й ефективному функціонуванню соціальної сфери села приділялась значна увага. Разом із тим такий курс на радикальні зміни в цій сфері тільки декларувався, але не став основою для реального, послідовного його втілення державою в життя. Багато положень указанного Закону мають декларативний характер. Цілу низку його норм було закріплено

без урахування економічних, правових, організаційних і соціальних умов функціонування сільського господарства, а тому в більшості ці норми є «мертвонародженими», з «нульовою» ефективністю.

Т. О. Коваленко слушно зазначає, що Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» переважно містить норми-гасла, норми-принципи, які до цього часу залишаються нереалізованими на практиці. Дія переважної більшості норм цього Закону постійно зупинялась законами про Державний бюджет України та декретами Кабінету Міністрів унаслідок фінансової неспроможності держави забезпечити пріоритетність розвитку села¹.

О. М. Пащенко також зауважує: на жаль, практика показала, що положення цього Закону є декларативними. Неможливість його практичної реалізації призвела до необхідності прийняття цілої низки підзаконних нормативно-правових актів².

У період роздержавлення й приватизації сільськогосподарських підприємств відбувалась передача в комунальну власність закладів соціальної інфраструктури, що належали реформованим сільськогосподарським підприємствам. Відповідно до постанов Кабінету Міністрів України від 5 вересня 1996 р. № 1069 «Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних та обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших

¹ Див.: Коваленко Т. О. Систематизація аграрного законодавства України // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 85.

² *Аграрне право України: Підручник* / За ред. проф. О. О. Погрібного. – К.: Істина, 2004. – С. 186.

формах недержавної власності»¹ та від 2 грудня 1996 р. № 1443 «Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури»² були визначені умови такої передачі. Починаючи з 1997 і до 2001 р. вона здійснювалася поетапно й безоплатно на основі розроблених і затверджених у встановленому порядку переліків об'єктів соціальної сфери. Установлено, що передачі в комунальну власність підлягали:

– житловий фонд (крім гуртожитків);

– дитячі дошкільні заклади, школи та інші заклади освіти, табори для відпочинку та оздоровлення дітей, об'єкти культури й аматорського спорту, приміщення будинків-інтернатів для престарілих та інвалідів, об'єкти охорони здоров'я та побуту;

– мережі електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення, а також інженерні будівлі та споруди, призначені для обслуговування житлового фонду і соціальної сфери (бойлерні, котельні, теплові, каналізаційні та водопровідні мережі й споруди, убудовані та прибудовані приміщення, обладнання тощо).

Указом Президента України від 12 квітня 2000 р. № 584/2000 «Про забезпечення економічних інтересів і соціального захисту працівників соціальної сфери села та вирішення окремих питань, що виникли в процесі проведення земельної реформи» передбачено було спрощення порядку передачі в комунальну власність територіальних громад сіл і селищ об'єктів соціальної сфери, збудованих колективними сільськогосподарськими підприємствами³.

Передача вказаних об'єктів у комунальну власність здійснювалася за рішенням загальних зборів членів підприємств чи зборів уповноважених колективних сільськогосподарських підприємств або за рішенням органів, упов-

¹ Урядовий кур'єр. – 1996. – 19 верес.

² Офіційний вісник України. – 1997. – № 2. – Ст. 67.

³ Там само. – 2000. – № 15. – Ст. 606.

новажених розпоряджатися майном підприємств інших форм недержавної власності. Об'єкти соціальної сфери передавалися в комунальну власність адміністративно-територіальних одиниць за згодою органів місцевого самоврядування.

Необхідно звернути увагу на те, що передача об'єктів соціальної інфраструктури в комунальну власність здійснювалась відповідно до Положення про порядок передачі у комунальну власність загальнодержавного житлового фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 листопада 1995 р. № 891¹.

Слід зазначити, що заходи щодо передачі в комунальну власність об'єктів соціальної інфраструктури не підкріплювались відповідним наповненням місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, потрібними для утримання таких об'єктів. Практично припинилося фінансування за рахунок бюджетних коштів соціальної інфраструктури села й відшкодування суб'єктам господарювання витрат на її розвиток. Тому держава для поліпшення цієї ситуації в подальшому створює умови для розв'язання соціальних проблем відповідно до встановлених нормативів².

Так, згідно з положенням Державної програми розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року, затвердженої Указом Президента України від 15 липня 2002 р. № 640/2002³, на розвиток соціальної інфраструктури села в 2003–2005 рр. мало бути спрямовано не менш як 30 % видатків із Державного бюджету України на капітальні вкладення. Ці заходи мали сприяти виділенню бюджетних коштів на розвиток соціальної інфраструктури села в обсягах, передбачених Законом України «Про пріоритетність

¹ Урядовий кур'єр. – 1995. – 7 груд.

² Аграрне право України / За ред. проф. О. О. Погрібного. – С. 186–187.

³ Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – Ст. 1362.

соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві».

Викладене дає підстави для висновку, що за цей період, на жаль, не вдалося реалізувати організаційні, економічні та правові заходи, які забезпечували б динамічний розвиток соціальної сфери села, удосконалення значного кола суспільних відносин в останній. Так, у 1990-х рр. через непродуману аграрну реформу різко погіршився фінансовий стан та знизилась платоспроможність аграрних товаровиробників. Це призвело до того, що із 7,8 млн працездатних осіб, які мешкали в сільській місцевості, 1,6 млн — були безробітними, а 1,9 млн — зайнятими лише в особистих селянських господарствах. Практично не зростали реальні доходи селян, головним джерелом яких були надходження від низькопродуктивної праці в особистих господарствах. За рівнем середньомісячного заробітку, який становив лише 48,6 % середнього рівня заробітної плати у виробничих галузях, сільське господарство посідало останнє місце. Рівень заробітної плати селян є чи не найнижчим і на сьогодні. Окрім цього, не відновлюється діяльність підприємств і закладів сфери обслуговування, припинилося оновлення матеріальної бази соціальної інфраструктури. Наслідками цих процесів є критична соціально-демографічна ситуація на селі. Так, наприкінці 2002 р. перевищення смертності над народжуваністю досягло 156 тис. чоловік за рік. Майже в 90 % сіл протягом останніх п'яти років кількість померлих перевищила кількість народжених, у 11 % сіл за цей час не народилося жодної дитини. Зростають темпи обезлюднення сіл, приблизно в третині з них не самовідтворюється населення¹.

Збереження й розвиток сільських територій, забезпечення повноцінного відтворення в них сільського населення мало стати головним пріоритетом аграрної політики

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. О. О. Погрібного. – С. 184–185.

держави. Такий підхід у подальшому був відображений у цілій низці прийнятих підзаконних нормативно-правових актів.

Так, були видані укази Президента України: від 18 жовтня 1997 р. № 1166/97 «Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки»¹, від 20 грудня 2000 р. № 1356/2000 «Про Основні засади розвитку соціальної сфери села»², від 15 липня 2002 р. № 640/2002 «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села»³.

Аналіз наведених підзаконних нормативних актів свідчить, що вони визначають коло організаційно-правових заходів щодо здійснення соціальних перетворень на селі, а саме:

– збільшення зайнятості сільського населення на сільськогосподарських підприємствах різних організаційно-правових форм та в особистих селянських господарствах за допомогою нарощування обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, її первинної переробки й збереження, поширення в сільській місцевості практики урізноманітнення видів господарської діяльності;

– підвищення продуктивності праці, рівня заробітної плати працівників сільського господарства та застосування науково обґрунтованих норм праці;

– ефективне використання трудових ресурсів і робочого часу;

– відновлення діяльності раніше закритих і відкриття нових закладів соціально-культурного призначення в сільських населених пунктах, а також припинення процесу їх закриття;

– нарощування обсягів житлового будівництва на основі спеціальних програм його підтримки;

– збільшення обсягів будівництва інженерних мереж і споруд, насамперед, у регіонах, де відсутні місцеві дже-

¹ Урядовий кур'єр. – 1997. – 30 жовт.

² Офіційний вісник України. – 2000. – № 51. – Ст. 2201.

³ Там само. – 2002. – № 29. – Ст. 1352.

рела питної води та паливно-енергетичні ресурси; розвиток системи розвідних мереж водо- і газопроводів із метою повнішого завантаження існуючих магістралей та ін.

Отже, певні заходи, які передбачені й схвалені зазначеними указами Президента України, були спрямовані на забезпечення соціального розвитку села. Однак «фактично жоден із них не має відповідного механізму реалізації»¹.

Згідно з чинним законодавством важливе місце у вирішенні проблем соціального розвитку села відводиться органам місцевого самоврядування й місцевим державним адміністраціям.

Так, Законом України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»² закріплені повноваження виконавчих органів сільських рад у галузі соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку. До відання виконавчих органів сільських рад належать:

- підготовка програм соціально-економічного й культурного розвитку сіл, організація їх виконання;

- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання трудових і фінансових ресурсів;

- забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів грошових доходів і витрат, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території;

- подання в районні, обласні ради необхідних показників і внесення пропозицій із питань, пов'язаних із соціально-економічним і культурним розвитком території, задоволенням потреб населення, у програми соціально-економічного й культурного розвитку відповідних районів і областей, а також у плани підприємств, установ і органі-

¹ Коваленко Т. О. Соціально-правові проблеми аграрної реформи України // Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в ХХІ ст.: Матеріали міжнар. наук. конф., м. Біла Церква, 27–28 квіт. 2006 р. – Біла Церква, 2006. – С. 56.

² Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

зацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території;

– залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному розвитку сіл, координація цієї роботи на відповідній території;

– розгляд і узгодження планів підприємств й організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може призвести до негативних соціальних, демографічних, екологічних та інших наслідків, підготовка висновків до них і внесення пропозицій до відповідних органів (ст. 27 Закону).

Згідно зі ст. 28 Закону до повноважень виконавчих органів сільських рад належить залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт та утримання на дольових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури.

До відання виконавчих органів сільських рад у сфері житлового комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту й зв'язку належать:

– управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту й зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належним утриманням і ефективною експлуатацією, необхідним рівнем і якістю послуг населенню;

– сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, і субсидії для будівництва або придбання житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх обслуговуванні та ремонті;

– забезпечення соціально-культурних установ, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом й іншими енергоносіями;

– здійснення заходів щодо розширення й удосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту й зв'язку;

– здійснення згідно із законодавством контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі й громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням й утриманням інших об'єктів нерухомого майна всіх форм власності; прийняття рішення про відміну надання ними дозволу на експлуатацію об'єктів у випадках порушення економічних, санітарних правил, інших вимог законодавства (ст. 30).

Ст. 31 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що до відання виконавчих органів сільських рад у галузі будівництва належать: організація за рахунок власних коштів й на дольових засадах будівництва, реконструкція і ремонт об'єктів комунального господарства й соціально-культурного призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; залучення на договірних засадах підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку й реконструкції об'єктів інженерного забезпечення й транспортного обслуговування і т. д.

До повноважень виконавчих органів сільських рад у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту належать: організація матеріально-технічного та фінансового забезпечення оздоровчих закладів, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжних підліткових закладів за місцем проживання; забезпе-

чення регулярного безоплатного підвозу школярів до місця навчання і додому; організація медичного обслуговування і харчування в установах освіти, культури, фізкультури й спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм; забезпечення в межах наданої компетенції доступної та безоплатної освіти й медичного обслуговування на відповідній території; забезпечення розвитку всіх видів освіти й медичного обслуговування, розвиток і удосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, закладів фізичної культури й спорту, визначення потреб і формування замовлень на кадри для цих закладів, укладання договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи з удосконалення кваліфікації кадрів; вирішення питань щодо надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права на безоплатне і пільгове користування об'єктами культури, фізкультури і спорту, а також визначення порядку компенсації цим закладам вартості послуг, наданих безоплатно або на пільгових умовах та ін. (ст. 32 Закону).

Законом України від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації»¹ закріплена компетенція місцевих державних адміністрацій щодо соціально-економічного розвитку відповідних територій, соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати, а також вирішення питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту тощо (ст. 13 Закону).

У ст. 17 цього Закону визначені повноваження в галузі соціально-економічного розвитку, де місцева державна адміністрація: розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді; забезпечує ефективне використання трудових ресурсів; складає необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових ресурсів; визначає необхідний рівень обслуговуван-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

ня населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб.

Місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм і шляховим будівництвом та ін.

У спільних інтересах територіальних громад місцеві державні адміністрації об'єднують на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансують здійснення цих заходів (ст. 18 Закону).

Відповідно до ст. 20 Закону «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація: забезпечує організацію обслуговування населення підприємствами, установами та організаціями житлово-комунального господарства, зв'язку, телебачення, радіомовлення, торгівлі та громадського харчування, побутового й транспортного обслуговування незалежно від форм власності; організовує роботу з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального

господарства, побутового, торговельного обслуговування населення.

Місцева державна адміністрація реалізує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, ураховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку (ст. 22 Закону).

Законом передбачено, що місцева державна адміністрація створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, підвищення рівня та якості обслуговування в них (ст. 23).

Згідно зі ст. 24 цього Закону місцева державна адміністрація: забезпечує реалізацію державних гарантій у сфері праці, у тому числі й на право своєчасного одержання винагород за працю; розробляє та організовує виконання перспективних і поточних територіальних програм зайнятості та заходи щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття.

Важливим для розвитку законодавства про соціальний розвиток села є Закон України від 18 жовтня 2005 р. «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»¹. У преамбулі цього Закону зазначається, що пріоритетність розвитку агропромислового комплексу та соціального розвитку села в національній економіці зумовлюється винятковою значущістю та незамінністю вироблюваної продукції сільського господарства в життєдіяльності людини і суспільства, потребою відродження

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 1. – Ст. 17.

селянства як господаря землі, носія моралі та національної культури.

Відповідно до ст. 1 Закону основними складовими державної аграрної політики є комплекс правових, організаційних і економічних заходів, спрямованих на підвищення ефективності функціонування аграрного сектору економіки, розв'язання соціальних проблем сільського населення й забезпечення комплексного та сталого розвитку сільських територій.

Метою державної аграрної політики є відродження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності нації (ст. 2).

У контексті соціального розвитку села важливими є положення цього Закону щодо посилення соціального захисту сільського населення, установлення заробітної плати та пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня в інших галузях економіки, розроблення і запровадження державних і регіональних програм комплексного розвитку сільських територій, удосконалення державної підтримки розвитку підприємництва з метою розв'язання проблеми зайнятості сільського населення (ст. 3).

Законом «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» (ст. 4) передбачено, що основними напрямками комплексного розвитку сільських територій, підвищення соціального захисту та життєвого рівня селян є: відновлення, створення і забезпечення державою формування системи державного регулювання демографічних процесів сільського розвитку, реалізація програм стимулювання розвитку державних територій; наближення та вирівнювання умов життєдіяльності міського і сільського населення, формування комплексної системи підприємств, установ та організацій, які надаватимуть необхідні послуги сільському населенню; сприяння збільшенню зайнятості сільського населення шляхом державної

підтримки розвитку підприємства; створення умов для збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень; сприяння підвищенню рівня доходів сільського населення, удосконалення загальнообов'язкового пенсійного страхування працівників сільського господарства.

Згідно із Законом критеріями оцінки втілення державної аграрної політики є забезпечення: до 2007 р. — зайнятості сільських працездатних жителів не нижче від середньої у державі, а до 2015 р. — середньої у країнах Європейського Союзу; до 2007 р. — споживання продуктів харчування на душу населення на рівні наборів харчування відповідно до Закону України від 15 липня 1999 р. «Про прожитковий мінімум»¹, а до 2015 р. — на рівні орієнтовного набору основної продовольчої сировини і харчових продуктів у середньому на душу населення України; до 2015 р. — підвищення рівня доходів сільського населення та середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня не нижче середнього в інших галузях економіки держави.

Держава, визначаючи надалі напрями аграрної політики, розробляє заходи, які направлені на подолання негативних тенденцій у соціальній сфері села. З метою вирішення цих питань Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р була схвалена Концепція Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки². У цьому документі зазначається, що ситуація в соціальній сфері села залишається складною. Найгострішими проблемами на селі є безробіття, бідність та трудова міграція, занепад соціальної інфраструктури, поглиблення демографічної кризи та відмирання сіл.

Аграрний сектор національної економіки не виведений з кризової ситуації. Низька ефективність сільськогосподар-

¹ Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 38. — Ст. 348.

² Офіційний вісник України. — 2005. — № 52. — Ст. 3339.

ського виробництва не забезпечує навіть його простого відтворення.

Споживання основних продуктів харчування на одну особу менше, ніж раціональні науково обгрунтовані норми, зокрема молока — на 40 %, м'яса — на 52 %, яєць — на 24 %, плодів і винограду — на 62 %.

Метою Програми є реалізація основних напрямів державної політики: створення сприятливих умов для комплексного розвитку сільських територій, розв'язання соціальних проблем села, розвитку високоефективного конкурентоспроможного на внутрішньому ринку аграрного сектору, забезпечення продовольчої безпеки країни, збереження селянства як носія української ідентичності, культури і духовності.

У процесі реалізації Концепції розроблений проект Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року, яка спрямована на вирішення основних проблем села і всієї території держави, має довгостроковий період виконання та повинна здійснюватися центральними і місцевими органами виконавчої влади. Вона передбачає реалізацію положень вищенаведеного Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», забезпечення сталого розвитку аграрного сектору національної економіки, гарантування продовольчої безпеки країни, створення умов для комплексного розвитку сільських територій і враховує вимоги Закону України від 18 березня 2004 р. «Про державні цільові програми»¹.

Міністерство аграрної політики України видало Наказ від 20 грудня 2006 р. № 786 «Про наукове забезпечення розроблення Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року»². Цим Наказом затверджено перелік розробок щодо

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

² www.nau.Kiev.ua

наукового забезпечення Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року. Зокрема передбачені: розробка форми і механізмів бюджетної підтримки створення та функціонування кооперативних формувань на місцевому та національному рівнях у сфері соціальних послуг у контексті світової практики і рекомендацій ООН і МОП на період до 2015 р.; розробка науково-практичних рекомендацій щодо соціального розвитку сільських територій на 2007–2015 рр. Окрім цього, планується розробити і затвердити завдання на проектування експериментального проекту сучасних сільських садиб для молодих спеціалістів, що їдуть на село працювати.

Викладене дає підстави зробити висновок, що: по-перше, існує законодавство України про соціальний розвиток села, яке складається з цілої низки різних за формою та юридичною силою нормативно-правових актів, прийнятих органами влади і управління держави, що дозволяють визначити розвиток соціальної сфери села як пріоритетної; по-друге, основою законодавства про соціальний розвиток села є положення Конституції України, закони і підзаконні нормативні акти різної галузевої належності; по-третє, зазначене законодавство створило підвалини в регулюванні суспільних відносин у цій сфері (поряд із правом, договорами) організаційними й економічними важелями; по-четверте, на сьогодні законодавство, яке направлене на радикальні зміни у сфері соціального розвитку села, переважно декларується, а тому не стало основою для послідовного й ефективного його втілення державою в життя.

Водночас слід звернути увагу на те, що в національному законодавстві сфера соціального розвитку села не відокремлюється від аграрно-виробничої сфери.

Окрім того, на законодавчому рівні не сформульовано правове поняття соціального розвитку села, не визначено його принципи.

У зв'язку зі зростаючою роллю соціального розвитку села в процесі реформування аграрного сектору економіки на сучасному етапі виникла низка методологічних проблем, що диктує необхідність теоретичної розробки загальних питань, які мають практичну значимість щодо розвитку суспільних відносин у зазначеній сфері.

1.2. Поняття та принципи соціального розвитку села

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується докорінною зміною економічних, політичних, соціальних і духовних підвалин суспільного життя. Неухильно підвищується роль людського фактора. У зв'язку з цим збільшується потреба у підвищенні ступеня упорядкування суспільства в усіх його сферах. На основі послідовного демократичного розвитку долаються старі проміжні зв'язки, змінюються суспільні відносини, набувають якісних змін об'єктивні закони соціального життя, удосконалюється механізм їх реалізації. Тому все більш нагальним стає завдання щодо посилення впорядкування всіх сторін життєдіяльності суспільства, всебічного зміцнення правопорядку в ньому. Не є винятком і соціальна сфера.

Отже, збільшення обсягів соціальної діяльності держави, розвиток соціальної сфери, у тому числі й на селі, висуває проблему дослідження питань щодо поняття, структури і засад соціального розвитку.

Справедливо зазначає В. В. Носік, що реформування аграрних і земельних відносин на ринкових засадах, приватизація підприємств АПК, реструктуризація недержавних сільськогосподарських підприємств на основі паювання земель, погіршення фінансового стану та зниження платоспроможності сільськогосподарських і агропромислових товаровиробників, недосконалість кредитно-

фінансової системи, демографічна криза, здійснення соціальних перетворень на селі в нових умовах суттєво змінюють зміст і характер суспільних відносин у соціальній сфері села, які потребують правової регламентації¹. При цьому автор слушно зауважує, що чинне законодавство України вживає такі поняття, як «соціальний розвиток села», «соціальна сфера села», «об'єкти соціальної сфери села», однак не визначає ці поняття як самостійні правові категорії. Не робить цього і сам автор. Водночас він підкреслює, що з правової точки зору ці поняття необхідно розуміти як коло суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації юридичними та фізичними особами соціально-економічних прав, державної підтримки пріоритету соціальних перетворень у сільській місцевості та врегульовані нормами права².

Аналіз чинного законодавства дав змогу професору В. П. Жушману сформулювати лише загальне поняття основних засад розвитку соціальної сфери села. На його думку, основні засади розвитку соціальної сфери села являють собою комплекс пріоритетних економічних, правових, політичних і соціальних заходів, спрямованих на відродження села, поліпшення організації життєзабезпечення сільського населення як структурної складової стратегії здійснення аграрної і земельної реформ³. Поза увагою залишилося формування поняття «соціальна сфера села».

О. М. Пашенко, досліджуючи питання щодо організаційно-правового забезпечення соціального розвитку села, зауважує, що ефективне виробництво товарної сільськогосподарської продукції не можливе без наявності державних протекціоністських програм, спрямованих на формування повноцінного життєвого середовища, задоволення економічних і соціальних інтересів сільського населення,

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. В. З. Янчука. – С. 484.

² Там само. – С. 486.

³ *Аграрне право України: Підручник* / За заг. ред. професорів В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. – Х.: Право, 2003. – С. 84.

забезпечення комплексного розвитку сільських територій, об'єктів соціальної інфраструктури, сучасних систем зв'язку та інформатики, транспорту, житлово-комунального та водного господарства, шляхового будівництва, збереження сільської поселенської мережі тощо. Автор акцентує увагу на складових соціальної інфраструктури, але не визначає поняття «соціальний розвиток села»¹.

Досліджуючи соціально-правові, соціально-економічні проблеми розвитку села, деякі фахівці також поза увагою залишили визначення цього поняття. Правда, цілком слушно вказують на причини й наслідки погіршення соціальної та демографічної ситуації на селі².

Не вирішене це питання, як вже зазначалося, і на законодавчому рівні. Так, у новій редакції Закону України від 15 травня 1992 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», за яким передбачаються пріоритети в державних інвестиціях щодо соціального розвитку села, поліпшення його інфраструктури, наукового і кадрового забезпечення, відсутнє закріплене поняття «соціальний розвиток села».

Як справедливо зауважує професор М. І. Панов, юридична наука (або її галузі), як і всяка наука, припускає наявність розвинутої та упорядкованої системи знань. Разом із тим вона повинна мати як атрибут відповідний інструментарій пізнання: розвинуту систему категорій і понять — понятійний апарат, який визначається предметом цієї на-

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. О. О. Погрібного. – С. 183–186.

² Див., наприклад: *Коваленко Т. О.* Соціально-правові проблеми аграрної реформи України // *Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України: перспективи в ХХІ ст.: Матеріали міжнар. наук. конф.*, м. Біла Церква, 27–28 квіт. 2006 р. – Біла Церква, 2006. – С. 55–56; *Лоїк Г. К., Тарасюк І. Г.* Законодавче сприяння соціально-економічному розвитку села // *Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука*, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Кури-ла. – К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2005. – С. 98–104 та ін.

уки. Його формування є важливим завданням і власне призначенням науки, тобто константою її існування¹. Виходячи з цього, аграрно-правова наука (її представники) повинна розробити поняття «соціальний розвиток села», тобто з'ясувати сутність даного явища. Визначення поняття того чи іншого державно-правового або соціально-правового явища «є найбільш вдалим методологічним прийомом пізнання дійсності...»².

Отже, спробуємо визначитися з поняттям «соціальний розвиток села». Доречно підкреслити, що закріплення в законодавчих актах понять тих чи інших явищ є необхідним, оскільки їх відсутність породжує спори в юридичній літературі та створює складнощі в правозастосовній практиці. Уявляється, що таке поняття має базуватися на загальнотеоретичному понятті «соціальний розвиток».

У спеціальній літературі звертається увага на розуміння «соціального розвитку» в широкому та вузькому значенні слова. У широкому значенні «соціальний розвиток» розглядається як історичний процес, який охоплює всю сукупність суспільних відносин, тобто відносин між людьми в різних сферах життєдіяльності.

У вузькому значенні «соціальний розвиток» — це система суспільних відносин по створенню умов, що забезпечують достатній життєвий рівень, вільний розвиток людини³.

Усе це гарантується Конституцією України. Так, кожен має право на труд, безпечні та здорові умови праці, заробітну плату не нижче від тієї, яка визначена законом, відпочинок, соціальний захист, житло, охорону здоров'я, освіти та ін.

¹ Див.: *Панов Н. И.* Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки // Правоведение. – 2006. – № 4 (267). – С. 18.

² *Матузов Н. И.* Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – С. 139.

³ Див.: *Бобылев А. И.* Собрание научных трудов. – Оренбург: ОГУ, 1999. – С. 191.

Отже, зазначене дає змогу зробити висновок, що соціальний розвиток села необхідно розглядати в широкому та вузькому розумінні. У широкому значенні під соціальним розвитком села слід розуміти комплекс соціальних і економічних заходів як з розвитку аграрного виробництва, так і розширення на сільських територіях об'єктів охорони здоров'я, освіти, культури, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, перетворення сіл в упорядковані поселення.

У вузькому розумінні поняття «соціальний розвиток села» означає удосконалення на основі підвищення ефективності аграрного виробництва способу життя сільського населення, застосування нових соціальних стандартів, забезпечення робочими місцями, поліпшення умов праці, відпочинку, установлення справедливого рівня оплати праці, забезпечення належними культурними, освітніми, оздоровчими, лікувально-профілактичними послугами, комунального і побутового обслуговування. Необхідно звернути увагу на те, що соціальний розвиток села — це удосконалення способу життя сільських мешканців, а підвищення ефективності аграрного виробництва є засобом його досягнення.

Щоб сформулювати прийнятне для законодавства поняття «соціальний розвиток села» доцільно визначити його суттєві ознаки, які слід покласти в основу розгорнутого визначення. З точки зору формальної логіки поняття — це сукупність його ознак.

Соціальний розвиток села характеризується такими ознаками. По-перше, це комплекс соціальних відносин, що пов'язані з облаштуванням сільських територій, створенням соціальної інфраструктури, а також матеріальним і соціальним забезпеченням достатнього життєвого рівня сільського населення.

Усе це передбачає створення належної як виробничої, так і соціальної інфраструктури. Узагалі термін «інфра-

структура» походить від латинських слів *infra* — підстава, фундамент, нижче і *structura* — будова, взаєморозташування і означає комплекс галузей народного господарства сфери матеріального і нематеріального виробництва, які обслуговують промисловість і сільське господарство. До нього належать виробнича і невиробнича інфраструктура. Виробнича інфраструктура — будівництво шосейних доріг, каналів, мостів, портів, аеродромів, усі види транспорту, зв'язок, енергопостачання, санітарно-технічне обслуговування та ін.

Соціальна інфраструктура — житлове та комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, водосховища й водопостачання, енергетичне господарство. До соціальної інфраструктури належать об'єкти соціального призначення (підприємства торгівлі, громадського харчування, заклади освіти, охорони здоров'я, курортно-туристичні зони)¹.

Узагалі «інфраструктура — це структурні елементи економіки, що полегшують рух товарів і послуг від продавця до покупця. Прикладами таких структурних елементів можуть бути засоби зв'язку, транспорт, будинки, каналізаційні системи»².

Таким чином, соціальна інфраструктура села включає будівництво об'єктів житлового призначення, доріг із твердим покриттям, газо-, водо-, енергопостачання, санітарно-побутового обслуговування, освіти, культури, охорони здоров'я, лікувально-оздоровчого призначення, а також розвиток транспортного сполучення, зв'язку та ін.

По-друге, вільний розвиток сільського мешканця. Ця ознака характеризується можливістю задоволення потреб селянина щодо морального, фізичного і духовного вдо-

¹ Економічна енциклопедія. — Т. 1 / Редкол. С. В. Модерний та ін. — К.: Вид. центр «Академія», 2000. — С. 702.

² Словник сучасної економіки МАКМІЛЛАНА: Пер. з англ. — К.: АртЕК, 2000. — С. 640.

сконалення. Труд селянина — це особливий труд, специфіка якого полягає в тому, що він на сьогодні має більш тяжкі умови праці, усе ще низький рівень механізації та ін. Саме тому поєднання розвитку інфраструктури села з відчуттям селянин-господар, отриманням справедливих доходів має стимулювати трудову активність працездатного сільського населення. Тоді праця на селі буде задовольняти не лише фізичні й матеріальні потреби сільського жителя, але й потреби більш високого порядку — морального і духовного.

По-третє, використання соціальних стандартів, що відповідають сучасному розвитку суспільства. Це означає, що соціальний розвиток села має бути прийнятним, відповідати певним вимогам якості в задоволенні потреб сільських мешканців незалежно від вікової групи в усіх соціальних сферах. Так, у сфері охорони здоров'я — підвищення якості первинної медико-санітарної допомоги, використання новітніх методів і технологій лікування; в освітній сфері — використання у навчальному процесі комп'ютерної техніки, підключення до Інтернету; у сфері житлово-комунального обслуговування — благоустрій житла з урахуванням нових стандартів забудови сільських територій, поліпшення його забезпечення засобами зв'язку, електро-, газо-, водопостачання і водовідведення; у сфері фізичної культури і спорту — створення умов для занять фізичною культурою за місцем проживання, будівництво та зміцнення наявної матеріально-технічної бази фізкультурно-спортивних комплексів тощо.

Визначені й виділені характерні ознаки дозволяють сформулювати загальне поняття соціального розвитку села, під яким слід розуміти комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з облаштуванням сільських територій, соціальним і матеріальним забезпеченням достатнього життєвого рівня сільського населення на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства, а також вільного розвитку

кожного селянина, що передбачає задоволення його потреб матеріального, морального, духовного та фізичного характеру. Наведені ознаки соціального розвитку села можуть бути доповнені й уточнені, але в цілому вони з достатньою повнотою характеризують його сутність.

Вважаємо, що було б доцільно розробити і прийняти закон «Про соціальний розвиток села». Це, по-перше, дало б змогу закріпити запропоноване як один із варіантів визначення соціального розвитку села, оскільки фахівці, юридична наука повинні оперувати легально закріпленим визначенням; по-друге, такий закон став би базисним, він відокремив би виробничу сферу на селі від соціальної, а відтак зумовив би окреме фінансування, матеріально-технічне забезпечення цієї сфери; по-третє, закон визначив би правові, економічні й організаційні основи реалізації державної політики щодо соціального розвитку села.

Соціальний розвиток села є частиною соціальної діяльності держави. Оскільки держава виконує своє призначення за допомогою відповідних функцій, то саме її соціальна функція має бути спрямована на пом'якшення і подолання таких соціальних проблем сьогодення, як бідність, безробіття, нерівність, а також ліквідацію тягаря економічних труднощів між різними верствами населення, у тому числі й сільського.

Під соціальною діяльністю держави розуміють діяльність, яка направлена на створення умов, що забезпечують достатній життєвий рівень і вільний розвиток людини¹.

Такий зміст соціального розвитку села закріплено в розробленому Міністерством аграрної політики України проекті Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року. Слід підкреслити, що вперше в Україні при підготовці такого важливого документа вирішення соціальних про-

¹ Див.: *Бобылев А. И.* Теория и практика формирования правового и социального государства // *Право и политика.* – 2003. – № 3. – С. 15.

блем села і розвитку сільських територій відокремили від виробництва.

Проблеми села накопичувалися роками. За 15 років незалежності держава так і не змогла вивести АПК, перш за все сільське господарство, з кризового стану. Виробництво сільськогосподарської продукції не забезпечує просте відтворення. Це при тому, що «в президентсько-урядових документах робився акцент виключно на виробничій складовій... Гектари, тонни, літри затулили буття... і гармонічний розвиток сільського жителя». Тому на сьогодні ми з прикрістю констатуємо: найгостріші проблеми на селі — це відсутність мотивації до праці, безробіття, бідність і трудова міграція, занепад сільської соціальної інфраструктури, обезлюднення місцевості.

Чисельність сільського населення за 1990–2005 рр. зменшилась майже на 2 млн чоловік, або на 11,3 %, кількість народжених — на 58,2 тис., померлих — зросла на 168,5 тис. чоловік. Протягом 2001–2005 рр. у 3,6 тис. сіл (12,5 % від загальної кількості) не народилося жодної дитини, а в 3 тис. не було дітей віком до 5 років. Рівень депопуляції сільського населення є сигналом демографічної катастрофи¹.

Слід зауважити, що безробіття в аграрному секторі має тенденцію до зростання. Так, у 1999 р. його рівень складав 2,7 %, у 2000 р. — 3,52 %. За даними Держкомстату України, обсяг тільки зареєстрованого безробіття впродовж 2003 р. в сільській місцевості зріс на 4 %, тоді як у міській — лише на 1,6 %. При цьому рівень зареєстрованого безробіття в сільській місцевості, як і в попередні 12 місяців, перевищував аналогічний показник для міського населення та на 1 лютого 2003 р. становив 6,7 % проти 3,0 % працездатного населення працездатного віку у відповідній місцевості. Кожен п'ятий безробітний — у віці 30–40 років².

¹ Див.: Чопенко В. А у селах у веселих і люди веселі... // Зеркало не-дели. – 2007. – 8 марта. – № 9 (638).

² Урядовий кур'єр. – 2003. – 28 лют.

На кінець 2003 р., як зазначив Голова Верховної Ради України, трудові ресурси села скоротилися на мільйон осіб, чисельність зайнятих на сільськогосподарських підприємствах і в організаціях зменшилася на 2,6 млн. Найбільше — 1,2 млн — «викинуто» сільських мешканців із громадського сектору сільського господарства, і на 948 тис. скоротилася кількість зайнятих в інших галузях матеріального виробництва та в соціальній сфері села.

Серед сільського населення на 1000 осіб працездатного віку припадає 961 безробітний. Близько 3 млн осіб із 8 млн працездатних не мають стабільного місця роботи і надійних джерел доходів, наслідком чого є потужна хвиля міграції.

У сільській місцевості працюють менше чверті підприємств побутового обслуговування; кількість підприємств роздрібної торгівлі скоротилася наполовину; 335 сіл залишилися без шкіл; 2,4 тис. — без дитячих дошкільних закладів; закрито 487 дільничних лікарень, більше 3 тис. фельдшерсько-акушерських пунктів. Фактично відсутнє належне транспортне сполучення. Майже половина сіл не мають шкіл і закладів охорони здоров'я, дві третини — дошкільних закладів освіти, 40 % — клубів і будинків культури.

Капітального ремонту потребують понад 28 % шкільних приміщень, третина клубів, близько чверті дитячих дошкільних закладів, сільських лікувальних амбулаторій і фельдшерсько-акушерських пунктів. Майже 23 % житлового фонду на селі зведено в довоєнний період, ще 49 % — до 1970 р., значна частина якого перебуває в аварійному стані. Природний газ підведений лише до 7,6 тис. сіл (27 %), жителі 1200 сіл користуються привізною водою для побутових потреб.

Обсяги будівництва основних об'єктів соціальної інфраструктури села, порівняно з початком 1990-х рр., скоротилися в 6–10 і більше разів.

На кінець 2003 р. налічувалося близько 8 тис. сіл (28 %), що втратили можливість самовідтворення населення, 120 сільських районів стали зонами демографічної та поселенської кризи. Формуються значні зони суцільної незаселеності в сільській місцевості¹.

Слід зазначити, що 2006 р. проголошували роком села. То що приніс він? Утрати. Економічні й соціальні. Більше половини господарств завершили рік зі збитками. З карти України зникло 21 село. Рік села став продовженням десятиріччя його знищення².

На сьогодні лише на 60 % забезпечується фізіологічна потреба населення в наборі продуктів харчування, тобто основним стримуючим фактором підвищення ємності продовольчого ринку є низькі доходи співвітчизників. Так, мінімальна заробітна плата в Україні, порівняно з країнами ЄС, нижче в 5–15 разів, а середньомісячна заробітна плата — в 7–10 разів³. У сільському господарстві середньоекономічна заробітна плата є найнижчою у порівнянні з іншими галузями економіки.

Низька купівельна спроможність пересічного громадянина викривляє структуру споживання. Якщо виходити з критерію достатнього продовольчого споживання (стосовно фактичного рівня споживання однією особою основних продуктів харчування до науково обґрунтованих норм здорового харчування), то в 2005 р. по молочній і м'ясній продукції він забезпечувався лише на 49–59 %. Проблемною є також недостатня вітамінна насиченість продуктів харчування. За споживанням фруктів та ягід у розрахунку на одну особу Україна відстає від розвинутих країн у чотири рази.

Критерієм достатності продовольчого споживання є відношення вартості річного душевого набору продуктів

¹ Сільські вісті. – 2003. – 18 груд.

² Див.: Петрушенко М. Обіцяли – тішились, підбили підсумки – зазмирили // Уряд. кур'єр. – 2007. – 21 берез. – № 50.

³ Див.: Мельник С. Бідність працюючих: міфи та реальність // Уряд. кур'єр. – 2007. – 21 берез. – № 50.

харчування, що відповідає раціональним (медично рекомендованим) нормам здорового харчування, до річного душевого доходу. У 2005 р. середньодушовий річний сукупний дохід (грошові та натуральні надходження) на одну особу в Україні дорівнював 6075 грн, грошова оцінка раціонального (медично рекомендованого) набору харчування за перше півріччя 2007 р. складала 4108 грн, тобто на придбання необхідного раціону здорового харчування пересічному громадянину України потрібно витратити 68 % свого доходу. У США, наприклад, цей показник коливається в межах 10 %. За прийнятою методикою країни, у яких населення витрачає на продовольчі потреби понад 60 % від сімейного бюджету, належать до групи бідних.

Щоб досягнути в 2015 р. норми здорового харчування, необхідно виробляти м'яса удвічі більше порівняно з 2005 р., молока — в 1,4 разу, фруктів та ягід — в 2,4, овочів і баштанних культур — в 1,3 разу. Однак для цього необхідно адекватно забезпечити доходи населення. Це — загальнодержавна проблема¹.

За такої ситуації в сучасних умовах вирішення соціальних проблем на селі однозначно повинні взяти на себе держава та органи місцевого самоврядування. Для цього необхідно змінити пріоритети державної політики, порядок формування державного й місцевого бюджетів, напрямів використання коштів, чітко розмежувати функції та відповідальність місцевих і центральних органів влади у розв'язанні проблем облаштування сільських територій із метою створення належних умов проживання на селі. Саме на цьому робиться акцент у проекті зазначеної програми.

Очевидно, що, виходячи із змісту проекту Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року, поліпшення житлових, комунально-побутових, соціально-культурних умов життя на селі є засобом вирішення проблем села.

¹ Див.: Чопенко В. А у селах у веселих і люди веселі... // Зеркало невели. — 2007. — 8 марта. — № 9 (638).

З усього комплексу соціальних відносин по розвитку села необхідно виділити декілька тісно пов'язаних між собою видів соціальних відносин.

По-перше, суспільні відносини по соціально-трудовому розвитку села. Ст. 43 Конституції України закріплює, що кожен має право на працю, яке включає можливість заробляти собі на життя працею, що він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності.

Кожен має право на належні, безпечні та здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом. Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом.

Визначається право на індивідуальні трудові спори з використанням установлених законом способів їх вирішення, включаючи право на страйк.

Кожен має право на відпочинок. Це право забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, а також оплачуваної щорічної відпустки.

Кодекс законів про працю України детально регулює велику кількість соціально-трудова відносин. Так, ст. 2 закріплює право працівників на вирішення колективних трудових конфліктів (спорів), на матеріальне забезпечення в порядку соціального страхування в старості, у разі хвороби, повної або часткової втрати працездатності, на матеріальну допомогу в разі безробіття, право звернення до суду для вирішення трудових спорів та ін.

У проекті Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року передбачено запровадження правових, фінансових та організаційних заходів із метою розвитку приватної ініціативи та підприємництва в сільській місцевості як основного механізму розширення зайнятості та підвищення

рівня доходів і середньомісячної заробітної плати працівників сільського господарства до рівня не нижче середнього в інших галузях економіки, посилення соціального захисту селян.

По-друге, це суспільні відносини по соціально-побутовому розвитку села. Згідно зі ст. 47 Конституції України кожен має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду.

Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату. Ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.

Ст. 49 Конституції України визначає, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного та доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

Держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя населення.

Відповідно до проекту Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року, у сфері охорони здоров'я першочергова увага спрямовуватиметься на: формування та налагодження функціонування на селі системи надання медичної допомоги населенню на основі пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах загальної практики — сімейної медицини; оптимізацію мережі первинної медико-санітарної допомоги шляхом створення,

реорганізації фельдшерсько-акушерських пунктів; задоволення потреб сільського населення в спеціалізованій і невідкладній медичній допомозі, оснащення та поліпшення кадрового забезпечення відповідних лікувально-профілактичних закладів.

Згідно зі ст. 53 Конституції України кожен має право на освіту.

Незалежно від місця проживання держава забезпечує: доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Наведене конституційне положення дає змогу задовольнити потреби сільського соціуму і сільської сім'ї у всебічній підготовці сільської молоді до самостійного життя та сільськогосподарської праці, розвитку профільного навчання в старших класах.

Проект Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року передбачає: державну підтримку щодо доступу жителів сільської місцевості до якісної безкоштовної шкільної та дошкільної освіти, збільшення кількості альтернативних, якісно вищих за формами навчання, освітніх закладів, гімназій, ліцеїв тощо та забезпечення їх фахівцями, створення спеціалізованої мережі закладів для виховання та навчання обдарованих сільських дітей.

У сфері культури громадянам відповідно до ст. 54 Конституції України гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, а також доступ до її результатів.

Метою заходів у сфері розвитку культури є збереження і розвиток культурного потенціалу сільських утворень, по-

ліпшення умов доступу різних груп сільського населення до культурних цінностей та інформаційних ресурсів.

У проєкті Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року у сфері розвитку культурного дозвілля передбачені такі заходи: реконструкція та будівництво нових культурно-дозвільних установ; подальший розвиток культурних центрів, музеїв, парків, заповідників, пошук і впровадження нових форм культурно-дозвільної діяльності, сприяння широкому доступу до них сільських жителів.

У сфері фізичної культури, спорту і туризму заходи Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року спрямовуються на: створення умов для занять фізичною культурою за місцем проживання та в місцях масового відпочинку шляхом побудови фізкультурно-спортивних закладів і зміцнення наявної матеріально-технічної бази фізкультурно-спортивних і туристичних комплексів, забезпечення їх фінансування необхідними коштами, обладнанням та фахівцями. Держава дбає про розвиток фізичної культури та спорту (ст. 49 Конституції України).

Третю групу соціальних відносин складають відносини по соціальному забезпеченню сільського населення. Ст. 46 Конституції України встановлює, що громадяни мають право на соціальний захист, яке включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними.

Пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечити рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, установленого законом. Відповідно до Конституції України соціальне законодавство конкретизує умови та порядок надання різних видів соціального забезпечення.

Сутність права на соціальне забезпечення полягає в тому, що держава гарантує надання достатніх засобів для життя громадян, які втратили здатність або можливість працювати й отримувати матеріальні блага від результатів праці, а також одержання фінансової допомоги від держави у зв'язку з народженням дитини.

Четверту групу соціальних відносин слід пов'язувати з відносинами по здійсненню соціального обслуговування і соціального захисту сільського населення. Це діяльність соціальних служб щодо соціальної підтримки, надання соціально-побутових, соціально-медичних, соціально-правових послуг і матеріальної допомоги, проведення соціальної адаптації та реабілітації громадян, які потрапили в скрутні життєві обставини.

Соціальне обслуговування повинно здійснюватися на засадах гуманності, доступності, адресності, профілактичної направленості, пріоритетності надання соціальних послуг неповнолітнім, які перебувають в складній життєвій ситуації, а також конфіденційності¹.

Організація соціального обслуговування на селі пов'язана з особливостями умов проживання і праці сільських мешканців, сільського розселення, а також відпочинку, культури та побуту, ведення домашнього господарства. Слід ураховувати, що сільська служба побуту набагато складніша за міську, має свою специфіку, оскільки до звичайних життєвих турбот додаються догляд за присадибною ділянкою, худобою, птицею, заготівля кормів для останніх та ін.

¹ Див.: *Бобылев А. И.* Теория и практика формирования правового и социального государства // *Право и политика.* – 2003. – № 3. – С. 15.

Діяльність держави щодо соціального розвитку села здійснюється на основі визначених правових принципів, тобто вихідних положень, які визначають мету правового регулювання, надають йому загальної направленості, визначають основні тенденції регулювання суспільних відносин. У дореволюційній літературі зазначалося, що юридичний принцип являє собою узагальнену норму, яка введена внаслідок аналізу правових принципів, або ж принципи встановлюються в законодавстві, що говорить на користь удосконалення останнього¹.

Виходячи з цього, під принципами соціального розвитку села слід розуміти виражені в нормах права, що регулюють відносини по забезпеченню достатнього життєвого рівня, сприятливих умов праці, соціального захисту та вільного розвитку селянства, нормативно-керівні ідеї, положення, які визначають зміст цих суспільних відносин. Доцільно принципи соціального розвитку села поділити на загальні й спеціальні.

Важливими загальними принципами є: принцип справедливості; забезпечення соціальних прав людини та громадянина; установа гідних умов життєдіяльності людини; здійснення соціальної безпеки суспільства; досягнення соціальної захищеності населення; подолання формально-юридичної рівності з метою усунення будь-яких розбіжностей у матеріальному становищі індивідів; взаємна соціальна відповідальність громадян, суспільства і держави².

Принципи соціального розвитку розкривають зміст соціального захисту населення, а гарантії є умовою реалізації цих принципів (прав на судовий захист, нагляд за додержанням законів, соціальних прав громадян і т. п.).

¹ Див.: *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. – Казань, 1902. – С. 10–11.

² Див.: *Бобылев А. И.* Теория и практика формирования правового и социального государства // *Право и политика.* – 2003. – № 3. – С. 16–17.

Будучи загальними, наведені принципи є основоположними керівними ідеями, які віддзеркалюють сутність правового регулювання суспільних відносин у сфері соціального розвитку. Наприклад, відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права кожному гарантується достатній рівень життя. Реалізація цього принципу у сфері соціального забезпечення є однією із гострих соціальних проблем, що потребує негайного вирішення шляхом як застосування відповідних економічних заходів, так і їх правового закріплення в нормах відповідних законів.

Принцип установлення достатніх умов життєдіяльності людини конкретизує загальноправовий принцип, який закріплений у п. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини, затвердженої та проголошеної Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., і в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (1996 р.), де передбачено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, потребуючи їжі, одягу, житла, медичного догляду і соціального обслуговування, який є необхідним для підтримки здоров'я і благополуччя її самої та її сім'ї. Застосування в Україні даних положень забезпечується нормами різної галузевої належності.

Значна роль у реалізації цього права належить, насамперед, положенням ст. 1 Конституції України, яка проголошує, що Україна є соціальною державою. Її політика направлена на створення умов, які забезпечують достатній рівень життя та вільний розвиток людини.

Реалізація цього принципу передбачає, що достатній рівень життя кожної людини може забезпечувати дохід не нижче відповідного мінімуму, на першому етапі хоча б прожиткового, об'єктивно визначеного законом.

Держава забезпечує рівність усіх перед законом. Проте, незважаючи на закріплення конституційного принципу рівності особи, у суспільстві неминуче буде зберігатися нерівність соціальних статусів різних прошарків населен-

ня, матеріальна нерівність, тому що люди нерівні за своїми природними здібностями, хистом, освітою, прагненнями, родом занять, свідомістю тощо. Інакше кажучи, фактичної рівності між людьми немає й бути не може, оскільки всі відрізняються за своїми індивідуальними можливостями. За допомогою норм галузевого законодавства можна гарантувати саме правову рівність, тобто рівні права, свободи й обов'язки, а також забезпечення рівності всіх перед законом і судом.

Конституційний принцип рівності має доволі важливе значення для реалізації прав і свобод людини та громадянина. Його втілення впливає на весь комплекс основних прав особи, насамперед на використання соціально-економічних прав. Різні соціальні групи мають неоднакові можливості для задоволення своїх потреб, що породжує відчуття несправедливості й приниження людської гідності. Тому Україна як соціальна держава через механізм державного бюджету, системне проведення виваженої соціальної політики та інші засоби намагається забезпечити людині гідний рівень життя, тим самим гарантувати кожному проголошені Основним Законом рівні можливості для реалізації прав і свобод¹.

Україна як соціальна держава намагається ліквідувати соціальну нерівність. При цьому способи, що застосовуються нею для досягнення цієї мети, вельми різні. Ними можуть бути: соціальні корективи, які вносяться в правові відносини; державне втручання в суспільні відносини (охорона здоров'я); забезпечення загальнодоступних, найбільш важливих благ і послуг (розвиток системи освіти, охорони здоров'я); поліпшення соціального становища шляхом державних виплат (наприклад, соціальні допомоги), що сприяє здійсненню принципу соціальної рівності.

¹ Див.: *Полховська І. К.* Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Х.: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2007. – С. 9.

Разом із тим роль держави в розвитку соціальної сфери села полягає не лише в мобілізації додаткових засобів для її прямої бюджетної підтримки, а й в управлінні відповідними процесами їх регулювання, належному законодавчому забезпеченні. Суворий диференційний підхід (за групами господарств, сільськими населеними пунктами, конкретними категоріями працівників і сільських мешканців у цілому) має здійснюватися на рівні районів і сільських рад, аж до адресної підтримки. Як об'єктивний критерій такого підходу необхідно використати ефект, який отримано за рахунок соціально-творчої активності (якщо йдеться про активну працездатну частину сільського населення). Щодо дітей, людей похилого віку, інвалідів потрібно орієнтуватися на загальні принципи соціальної політики й кількісні параметри соціальних виплат, які застосовуються для міського населення.

Слід зазначити, що забезпечення стрімкого соціального розвитку українського села має здійснюватися на засадах, що виправдали себе у світовій практиці. При цьому заслуговують на увагу пропозиції науковців УААН (розробників аграрної (аграрно-продовольчої) доктрини України), які прийнятними вважають лише ті засади, що узгоджуються з реаліями часу і традиціями розвитку села. Серед інших підходів до вирішення цієї проблеми визначальними мають стати: перехід від традиційного для нас соціального розвитку села до управління сільськими громадами і комплексного облаштування сільських територій; поступальна орієнтація та гарантування мешканцям сіл усієї системи життєзабезпечення, умов проживання, праці, освіти, зарплати, пенсійного, медичного та комунально-побутового забезпечення та інших критеріїв соціального розвитку на рівнях, які поступово наближували б село до кращих у цьому відношенні міських поселень; прискорене подолання економічної та соціальної бідності й знедоленості значної частини сільських мешканців; забезпечення

стрімкого формування привабливості проживання і роботи на селі; створення реальних умов для зміцнення відроджувально-демографічного потенціалу¹.

Викладене дає підстави для визначення спеціальних принципів соціального розвитку села. У цій роботі зазначаються лише ті принципи, які характерні для соціального розвитку села в умовах проведення аграрної реформи. Запропоновані принципи виводяться або із законодавства про соціальний розвиток, або ж із сутності виникаючих соціальних відносин.

Принцип пріоритетності соціального розвитку сільських територій. Сутність цього принципу полягає в першочерговості вирішення соціальних проблем села, мешканців, які проживають на сільських територіях. Іншими словами, забезпеченню сприятливих загальних умов життєдіяльності населення та підвищення якості життя на селі, комплексному розвитку інфраструктури сільських територій державою надається переважне значення.

Так, згідно зі ст. 8 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» селу надається перевага порівняно з містом (із розрахунку на душу населення) у спорудженні житла, об'єктів освіти, культури і спорту, охорони здоров'я, побуту, торгівлі, газифікації, водо- і електропостачання, телефонізації, комунальних об'єктів, у послугах радіо і телебачення. Забезпечуються рівні з містом умови постачання промислових та продовольчих товарів, а також рівень медичного, культурного, фізкультурно-оздоровчого, комунально-побутового, транспортного й торговельного обслуговування за науково обґрунтованими нормами.

Принцип протекціонізму соціального розвитку села. Необхідно підкреслити, що протекціонізм охоплює сукуп-

¹ Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку: Інформ.-аналіт. зб. / За ред. П. Т. Саблука та ін. – К.: ІАЕ УААН, 2002. – Вип. 5. – С. 630.

ність економічних заходів внутрішньодержавного характеру. Головним є те, що протекціонізм соціального розвитку села набув чітко вираженої правової форми. Це оформлено відповідними законами, підзаконними нормативними актами, у яких чітко викладені економічні заходи, що забезпечують такий протекціонізм. Якщо це буде зводиться лише до декларацій, без конкретного здійснення практичних дій у цій сфері, то такий протекціонізм не потрібен. Наприклад, у вищенаведеному Законі «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» передбачено 1 % ВВП направляти на соціальні програми села. «І що? 15 років пройшло (з моменту прийняття даного закону) — і наша «глибинка» із-за безпрецедентного нехтування чиновниками норм закону «углубилась» до пропасті»¹.

За попередніми оцінками, загальна потреба в коштах для будівництва об'єктів соціальної сфери, облаштування сільських територій і вирішення інших невідкладних завдань на селі щорічно буде складати 9,5–10 млрд грн². Хотілося б, щоб така фінансова допомога з боку держави була реальною, а не мала характер тільки задекларованого протекціонізму.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів щодо соціального розвитку села. Місцеве самоврядування відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування складає одну з основ будь-якого демократичного устрою. «Принцип місцевого самоврядування, — як це впливає зі ст. 2 Хартії, — повинен бути визнаний законодавством країни і по можливості конституцією країни». Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування (статті 5, 7, 38, 140–145 та ін.). Грунтуючись на конституційних положеннях, Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» закріпив

¹ Чопенко В. А у селах у веселих і люди веселі... // Зеркало недели. — 2007. — 8 марта. — № 9 (638).

² Там само.

положення, відповідно до якого «місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя..., поєднання місцевих і державних інтересів»¹ (ст. 4). Слід ураховувати те, що місцеве самоврядування є за своєю природою специфічною формою реалізації публічної влади, відмінною як від державної, так і від об'єднань громадян. Місцеве самоврядування втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава — загальнонаціональні інтереси, а політичні партії або громадські організації — політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів. Виходячи з того, що для місцевого самоврядування на території потрібні певні умови, однією з яких є узгодженість місцевих інтересів із регіональними та загальнодержавними, то відсутність будь-яких протиставлень інтересів щодо соціального розвитку села є нормальною. Достатній життєвий рівень селянина, його належний соціальний добробут є основою благополуччя всіх громадян у державі.

Принцип управління розвитком сільських територій.

Розвиток соціальної сфери села як складова реформування економічних відносин в умовах розбудови ринкової економіки України ставить на порядок денний завдання щодо його управління. Зумовлено це тим, що на сьогодні відбувається складний процес переходу від галузевого до територіального управління соціальною інфраструктурою.

Ефективність соціального розвитку села залежить від управління цією важливою сферою. Однією з головних умов успішного управління соціальною сферою села є створення необхідного соціального потенціалу, включаючи кваліфіковану робочу силу, що відповідає сучасним вимогам до рівня соціально-інфраструктурного обслуговування сільського населення і устрою сільських поселень,

¹ *Коммунальное право Украины: Учеб. пособие / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. — Донецк: ДонГУ, 1999. — С. 34–35.*

які б забезпечували нормальні умови відтворення трудових ресурсів села. Разом із тим, як зазначають фахівці, усі ці процеси не будуть ефективними, якщо не ліквідувати існуючий розрив у рівні оплати праці працівників сільськогосподарства, що є негативним явищем і сприяє відтоку трудових ресурсів із села¹.

Проектом Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року також передбачається вдосконалення системи управління розвитком сільських територій, метою якого є підвищення дієвості управління розвитком сільських територій через удосконалення його організаційної та функціональної структури. Завдяки цьому передбачаються: розбудова системи органів виконавчої влади, що здійснюють управління сільськими територіями; розширення повноважень органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансового забезпечення розвитку сільських громад і територій. При Кабінеті Міністрів України планується створити міжвідомчий орган управління (Агенція або Комітет сільського розвитку), головною функцією якого була б міжвідомча координація діяльності органів виконавчої влади у сферах транспорту, зв'язку, житлово-комунального господарства, охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури, спорту тощо.

Передбачається забезпечення сталого розвитку сільських територій на засадах упровадження відповідної нормативно-правової бази, що включатиме активізацію процесів муніципалізації сільської місцевості, посилення ролі територіальних громад шляхом передачі їм функцій державного управління з питань соціально-економічного розвитку. Планується здійснити суцільну паспортизацію

¹ Див.: *Ступень М. Г., Шнік Н. Р.* Соціально-економічне забезпечення сільського населення в умовах реформи // Проблеми вдосконалення земельного та аграрного законодавства України в умовах ринкової економіки: Матеріали держ. наук. конф., м. Біла Церква, 29 квіт. 2004 р. – Біла Церква, 2004. – С. 119.

сільських населених пунктів і визначити пріоритети розвитку сільських територій, що дадуть змогу оцінити реальний стан соціальної інфраструктури та окреслити перспективи розвитку кожного населеного пункту відповідно до соціальних стандартів і нормативів проживання на селі.

Розвиток соціальної сфери на основі зазначеного принципу дозволить забезпечити виконання вимог законодавства щодо державного інвестування розвитку соціальної інфраструктури села, запровадження прозорого й жорсткого порядку використання бюджетних коштів, які виділяються на створення об'єктів сільської інфраструктури. Це дасть можливість також удосконалити міжбюджетні відносини, спрямувати до місцевих бюджетів кошти, необхідні для виконання місцевими органами самоврядування покладених на них функцій щодо утримання закладів соціально-культурного призначення, надання побутових послуг сільському населенню та ін.

Принцип взаємної соціальної відповідальності громадян, суспільства та держави за послідовний розвиток соціальної сфери села. Запорукою вирішення соціальних проблем села, які слід пов'язувати з постійним гарантуванням сільським мешканцям усієї системи життєзабезпечення, умов привабливості проживання і роботи на селі, навчання, зарплати, пенсійного, медичного, комунально-побутового забезпечення та інших критеріїв соціального розвитку села на рівні, що поступово наближував би село до кращих у цьому відношенні міських поселень, є створення як ефективного механізму соціального захисту сільського населення, що об'єднує всі ланцюги системи державних органів, роботодавців, громадян, суспільства, так і взаємної їх відповідальності за вирішення актуальних завдань соціального розвитку села.

Принцип здійснення судового захисту соціальних прав селян, сільських громад. Як у сфері економіки сільського господарства, так і в соціальній сфері села немож-

ливо ефективно управляти без незалежного і неупередженого судочинства. Професор С. С. Алексєєв зазначає, що судова влада має такі широкі повноваження, яких немає ні у законодавця, ні у виконавчої влади. Саме прерогативою суду є примушення державного органу до відміни прийнятого рішення і відшкодування фізичній або юридичній особі шкоди, яка заподіяна незаконними діями посадових осіб¹.

Судові рішення, забезпечуючи реалізацію юридичних норм і підкріплюючи їх загальну владність своєю (для конкретного життєвого випадку) адресною владністю, мають необхідну юридичну силу. Саме в цій якості вони виконують не тільки правозабезпечувальну функцію, але й можуть у процесі її реалізації здійснювати піднормативне регулювання суспільних відносин, які в залежності від конкретних соціальних, політичних умов здатні або збагатити право, або деформувати його².

Важливою особливістю судової влади та її органів (судів) є здійснення правосуддя, яке є змістом діяльності всієї конституційно визначеної судової влади. Діяльність судів направлена на зміцнення законності й правопорядку, запобігання злочинам й іншим правопорушенням, має завданням охорону від будь-яких замахів на закріплені в Конституції України основи конституційного устрою, права і свободи людини та громадянина.

Оскільки юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, то принцип здійснення судового захисту соціальних прав селянина, сільських громад — це гарантія законності, охорони їх законних інтересів. Цей принцип знаходить свій вираз і у встановлених Конституцією України (ст. 124) межах здійснення судової влади, яка реалізується шляхом конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства, а

¹ Див.: Алексєєв С. С. Восхождение к праву: поиски и решения. – М., 2001. – С. 232.

² Там само. – С. 320.

також межах судової системи України, яка визначається Конституцією України і Законом України від 7 лютого 2002 р. «Про судоустрій в Україні»¹.

1.3. Роль права в регулюванні відносин у сфері соціального розвитку села

Сучасна аграрна політика держави направлена на зміцнення агропромислового виробництва, забезпечення розширеного відтворення продукції рослинництва й тваринництва, проведення широкої системи соціальних заходів на селі. Її головний зміст — це досягнення динамічного та стійкого зростання аграрного виробництва, удосконалення всіх суспільних відносин на селі.

На сьогодні значно посилюється публічно-правовий вплив на упорядкування агровиробничих і соціальних відносин на селі. Здійснюється, як уже зазначалося, удосконалення законодавства про агровиробничу й соціальну сферу села. Однак практика господарювання на селі свідчить про те, що потенційні можливості галузі використовуються недостатньо. Це підтверджується низькою ефективністю аграрного виробництва, його нестабільністю, що, у свою чергу, зумовлює необхідність поліпшення всієї соціальної діяльності на селі. Усунення таких недоліків вбачається і в узагальненні накопиченого досвіду в розвитку соціальної сфери, і в реалізації заходів щодо повної мобілізації результатів організаційно-управлінських рішень, оптимізації взаємовідносин центральних і місцевих органів влади, місцевого самоврядування і аграрних товаровиробників, а також у створенні правової основи вказаних заходів щодо розвитку соціальної сфери села.

¹ *Відомості* Верховної Ради України. — 2002. — № 27–28. — Ст. 180.

У цій справі великого значення набуває право, яке покликане властивими йому методами впливати на здійснення державою підтримки соціальної сфери села, контроль за належним розвитком відносин у цій сфері, захист охоронюваних законом прав та інтересів селян, створення належної нормативно-правової основи для реалізації комплексу соціальних рішень і програмних настанов щодо соціального розвитку села.

Усе це визначає проблеми розвитку аграрного права. Аграрне право України перебуває в діалектичному зв'язку з конституційним, земельним, цивільним, господарським, трудовим, фінансовим. Такий зв'язок історично зумовлений єдністю суспільних відносин як єдиного цілого. Діалектичний взаємозв'язок указаних галузей права з аграрним правом проявляється через систему правовідносин як форму і засіб застосування норм права. Правильне розуміння природи взаємозв'язку та співвідношення правовідносин успішно використовується при визначенні місця окремих правових норм у системі правових інститутів і при проведенні кодифікації законодавства¹.

В аграрно-правовій літературі немає єдиної думки щодо визначення місця й сутності аграрного права в національній правовій системі. При цьому існує декілька точок зору стосовно даного питання, висловлено думки як про різну природу аграрного права як галузі права (самостійна або комплексна), так і про повну відсутність цієї галузі права як такої².

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. В. З. Янчука. – С. 81–82.

² Огляд точок зору з цієї проблеми проведено В. Г. Гуревським (*Аграрное, земельное и экологическое право Украины: Учеб. пособие* / Под общ. ред. проф. А. А. Погребного. – Харьков: Одиссей, 2000. – С. 11–12); Н. О. Багай (*Аграрне право України* / За ред. проф. О. О. Погрібного. – С. 22–26) та ін.

Серед російських учених глибокий аналіз цього питання провів М. І. Козир (*Козырь М. И. Аграрное право России: проблемы становления и развития: Монография.* – М.: Право и государство, 2003. – С. 39–49).

Оригінальну думку, до якої ще повернемося в монографії, висловила професор Н. І. Титова, яка вважає, що варто подумати про зміну назви «аграрне право» на «селянське право»¹.

Аграрне право, як уже підкреслювалось, перебуваючи в системі права України, взаємодіє з такими галузями права: конституційним, адміністративним, земельним, цивільним та іншими. Виникає питання: а чи є аграрне право саме комплексною галуззю права? Слід зауважити, що на комплексний характер галузі права вказують лише вчені аграрного й екологічного права². Наприклад, не намагаються встановити комплексний характер таких галузей права, як фінансового, муніципального, підприємницького і т. п., які регулюють відносини в різних сферах життєдіяльності. І ніхто не визнає їх комплексними галузями права³.

Слушно зазначає професор А. І. Бобильов, що історично введення комплексної галузі права як структурної одиниці системи права пов'язують із виділенням у системі права «первинних» і «вторинних» правових утворень «традиційних» і «комплексних» галузей права. У свій час

¹ Титова Н. І. До проблеми спеціалізації та забезпечення прав селян як громадян України // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2005. – С. 116.

² Див.: *Андрейцев В. І.* Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посіб. для юрид. фак. вузів. – К., 1996. – С. 11; *Костицький В. В.* Екологічне право України: деякі проблеми теорії та кодифікації // *Право України.* – 1998. – № 1. – С. 68; *Панкратов И. Ф.* Совершенствование экологического и земельного права в современных условиях // *Государство и право.* – 1996. – № 5. – С. 123; *Яковлев В. Н.* Экологическое право. – Кишинев, 1988. – С. 35 та ін.

Огляд існуючих поглядів з цієї проблеми наводить М. В. Шульга (*Шульга М. В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. – Харьков, 1998. – С. 50–70).

³ Див.: *Бобылев А. И.* Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права // *Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика: Сб. науч. ст.* – М.: Право и государство, 2004. – С. 18–19.

не було чіткого розмежування системи права та системи законодавства, а тому комплексний характер галузей системи законодавства переносився і на галузі права¹.

Професор Г. Ю. Бистров, говорячи про важливі моменти виділення аграрного права як комплексної спеціалізованої інтегрованої галузі права, указує на наявність аграрного законодавства, що складає юридичну основу для формування однойменної галузі права².

Утім у теорії права і держави існує розуміння взаємовідношення системи права та системи законодавства. У спеціальній літературі визначається, якщо в системі права не може бути комплексних структурних утворень, оскільки класифікаційною основою є специфічні для кожної галузі предмет і метод правового регулювання, то в системі законодавства зустрічаються різні комплексні структури, побудовані за ознакою функціонального призначення, стосовно сфери державного управління. Наприклад, комплексними є сільськогосподарське, торгове, господарське законодавство³. Із наведеного професор А. І. Бобильов робить висновок, що немає вагомих підстав стверджувати: аграрне право — це комплексна галузь права⁴. З цим не можна не погодитися.

Самостійність аграрного права автор обґрунтовує положеннями теорії права, де загальноприйнятою точкою зору є те, що основу формування кожної галузі права становлять предмет і метод правового регулювання суспільних

¹ Див.: *Бобылев А. И.* Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права // *Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика: Сб. науч. ст.* – М.: Право и государство, 2004. – С. 19.

² Див.: *Быстров Г. Е.* Вопросы теории аграрного права и методики его преподавания в юридических вузах России // *Государство и право.* – 1998. – XIII. – С. 62.

³ *Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева.* – М.: Юристъ, 2002. – С. 408.

⁴ Див.: *Бобылев А. И.* Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права // *Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика: Сб. науч. ст.* – М.: Право и государство, 2004. – С. 21.

відносин¹. Оскільки правові норми, які регулюють однорідні суспільні відносини, об'єднуються галуззю права, то, на думку А. І. Бобильова, під предметом правового регулювання слід розуміти відокремлену групу відносин, що регулюються певною галуззю права. Виходячи з цієї теоретичної передумови, предметом аграрного права є сформована відокремлена група суспільних виробничих аграрних відносин, а також тісно пов'язаних із ними відносин соціальної направленості.

Учений зазначає, що аграрне право є самостійною галуззю права. Норми аграрного права регулюють декілька видів відносин. По-перше, суспільні відносини, пов'язані з організацією сільськогосподарських підприємств і організацій різних форм власності й організаційно-правових форм ведення сільського господарства. Аграрне право визначає правове становище сільськогосподарських комерційних організацій (підприємств), сільськогосподарських виробничих кооперативів, господарських товариств у сільському господарстві, селянських (фермерських) господарств, особистих підсобних господарств громадян, порядок ведення сільського господарства на основі оренди та ін.

По-друге, суспільні відносини, які пов'язані з діяльністю сільськогосподарських підприємств і організацій. Аграрне право встановлює правовий режим земель, що використовуються сільськогосподарськими підприємствами; забезпечує охорону навколишнього середовища в сільському господарстві; здійснює правове регулювання підприємницької діяльності в аграрному секторі економіки; визначає правовий режим майна сільськогосподарських підприємств, організацій; регулює фінансову діяльність

¹ Оскільки дослідженню питань щодо предмета й метода регулювання суспільних відносин як правового інструментарію розмежування галузей права присвячено низку робіт фахівцями загальної теорії права, галузевих юридичних наук, у тому числі й аграрно-правової, то в цій монографії не ставиться за мету детально проаналізувати наукові доробки її представників за даною проблемою.

сільськогосподарських підприємств (організацій), трудові відносини й оплату праці в сільському господарстві; здійснює захист прав сільськогосподарських підприємств; установлює відповідальність за порушення аграрного законодавства.

По-третє, самостійну групу суспільних відносин аграрного права складають відносини по соціальному розвитку села. На жаль, як справедливо зазначає професор А. І. Бобильов, у вказаний період розвитку сільського господарства, який охоплює етап становлення ринкових відносин у сільському господарстві, практично ігнорувалися проблеми соціального розвитку села, що не могло не вплинути на стан сільського господарства.

По-четверте, на думку автора, предметом аграрного права є відносини по організації та діяльності сільськогосподарських підприємств й організацій зарубіжних країн, діяльності міжнародних організацій в аграрній сфері, міжнародні угоди й договори, учасником яких є Росія¹.

У цілому підтримуючи висловлену точку зору, варто зауважити, що, як на наш погляд, автор не досить обґрунтовано включає до аграрних останню групу відносин (по організації й діяльності сільськогосподарських підприємств та організацій іноземних держав, діяльності міжнародних організацій в аграрній сфері, міжнародні угоди й договори, учасником яких є Росія). Незрозуміло, яким чином національне право певної країни може регулювати порядок створення, статус і діяльність сільськогосподарських підприємств та організацій, що створені й функціонують в іншій країні. Це ж стосується й діяльності міжнародних організацій в аграрній сфері².

¹ Див.: *Бобылев А. И.* Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика: Сб. науч. ст. – М.: Право и государство, 2004. – С. 21.

² Див.: *Stativka A., Urkevich V.* About the place of agrarian law in system of branches of law of Ukraine // Journal of Modern Science. – 2006. – 1/2. – S. 20–24.

Отже, аграрне право має всі підстави вважатися самостійною галуззю права. У природі не існує таких галузей, які б регулювали абсолютно однорідні відносини. Одні з них є основними, а інші мають прикладне значення. З філософського погляду чистих явищ у природі не існує, оскільки всі явища (соціальні, природні) мають елементи, що носять прикладний характер.

Головна особливість виробничих аграрних відносин полягає в тому, що вони базуються на певних природних об'єктах, які розвиваються за своїми законами. Через це самі основні виробничі аграрні відносини є залежними від природних об'єктів, кліматичних умов. Жодні виробничі відносини так безпосередньо не пов'язані з природними факторами, як аграрні, багато в чому залежні від них. Окрім того, виробництво сільськогосподарської продукції в значній мірі пов'язано з живими організмами: рослинництво, тваринництво, штучне запліднення сільськогосподарських тварин, дорощування (відгодівля) молодняка худоби, птиці, штучне відтворення риби в ставках й інших водоймищах тощо. Це дає підстави виокремити аграрні відносини в особливу відокремлену групу суспільних відносин, правовою формою яких є аграрне право як самостійна галузь права.

Як видається, вагомі аргументи на користь існування аграрного права як самостійної галузі права наведено також В. М. Єрмоленком, який вважає, що за суб'єктним складом «аграрне право повністю не включається до предмета правового регулювання жодної з галузей приватного права». Специфічними суб'єктами аграрного права, на думку дослідника, виступають не підприємницькі сільськогосподарські структури та власники особистих селянських господарств. Другою характерною ознакою науковець називає специфіку об'єктів, з приводу яких виникають, змінюються та припиняються аграрні відносини (сільськогосподарська продукція, земля, специфічні засоби виробництва).

Саме ці передумови, на погляд автора, свідчать про те, що аграрне право є самостійною галуззю права, що, перебуваючи в одному ряду з іншими галузями приватного права, створює єдиний механізм приватноправового регулювання¹.

Цікавим є дослідження питань самостійності аграрного права в інших державах. У правовій літературі зазначається, що в деяких зарубіжних країнах висувається такий критерій самостійності, як адміністративний характер аграрного права, його перехід із приватного в публічне (пов'язаний із використанням землі, яке жорстко регламентується державою). Самостійність аграрного права обґрунтовувалася також поєднанням публічного й приватного регулювання. Інший напрям самостійності — наявність власних правових інститутів (наприклад, правового становища сільськогосподарських підприємств), що можуть бути ядром самостійної галузі права. Підкреслюється, що значно глибші дослідження тих науковців, які шукають причину відокремленості аграрного права в матеріальних особливостях відповідних відносин, в економічних категоріях, в особливостях сільськогосподарського виробництва, в специфіці економічного об'єкта — землі як основного засобу виробництва в сільському господарстві, в економічних особливостях сільськогосподарських підприємств².

Отже, як вбачається, у зарубіжних країнах дослідники вказують на специфіку або ж об'єкта (земель сільськогосподарського призначення), або ж суб'єкта (сільськогосподарських підприємств), що розглядається як підґрунтя самостійності аграрного права.

¹ Див.: *Єрмоленко В. М.* До питання про предмет аграрного права // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 77.

² Див.: *Дембо Л. И.* Очерки современного аграрного законодательства капиталистических стран. – М.: Госюриздат, 1962. – С. 216–217.

В. В. Носік зауважує, що в національній правовій системі України аграрне право — це самостійна галузь права, яка має комплексний характер, зумовлений особливостями об'єкта, суб'єктів і змісту аграрних правовідносин¹.

Отже, предмет аграрного права становлять урегульовані нормами аграрного законодавства суспільні відносини (членські, майнові, організаційно-управлінські, земельні, трудові, соціальні), які виникають у процесі здійснення аграрними суб'єктами виробничої сільськогосподарської та пов'язаної з нею іншої діяльності.

Досліджуючи проблеми розвитку науки аграрного права, Н. О. Багай акцентує увагу на тому, що в юридичній науці визнано: галузі права характеризуються не лише природою врегулювання суспільних відносин, але й методами правового регулювання, тобто специфічними прийомами, способами і засобами правового впливу на певну сферу суспільних відносин².

Якщо предмет правового регулювання вказує нам на те, що регулюється нормами аграрного права, які суспільні відносини, то метод правового регулювання показує, як регулюються ці відносини, якими прийомами і засобами.

Необхідно зазначити, що на користь самостійності аграрного права говорять також й проведені дослідження особливостей методу правового регулювання аграрного права. Так, М. М. Чабаненко вважає, що висловлені науковцями думки про комплекс специфічних аграрних відносин дають підстави зробити висновок про те, що аграрні відносини є єдиними, цілісними, неподільними, хоча на пер-

¹ Див.: Носік В. В. Аграрне право у національній правовій системі України: тенденції та перспективи розвитку // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 107–108.

² Див.: Багай Н. О. Розвиток науки аграрного права України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Львів. нац. ун-т. – Львів, 2002. – С. 69.

ший погляд і складаються з розрізнених відносин. Виходячи з цілісності аграрних відносин, наголошує автор, можна говорити про єдиний правовий метод регулювання аграрних відносин. Цей метод складається з поєднання універсальних диспозитивного (приватноправового) й імперативного (публічно-правового) способів правового регулювання, які можна визначити як змішаний метод правового регулювання аграрних відносин. Установлення змішаного методу та його використання забезпечують наукову обґрунтованість аграрного права як самостійної галузі права. Даний метод реалізується через характер правових норм. Вони можуть бути імперативними, тобто потребують від сторін правовідносин належної поведінки (норми-приписи), або можуть забороняти діяти певним чином (норми-заборони). Норми аграрного права можуть мати й диспозитивний характер, тобто надавати суб'єктам правовідносин певну свободу в діях або пропонувати кілька варіантів поведінки (рекомендаційні норми)¹. Змішаний метод правового регулювання під впливом особливостей аграрних відносин та інших соціальних чинників, що поєднують мету і завдання правового регулювання в конкретному випадку, має різні варіації та галузеву особливість. Отже, для аграрного права характерний змішаний метод правового регулювання аграрних відносин, який містить адміністративно-правові та цивільно-правові як універсальні способи і прийоми регулювання цих відносин².

Російський професор А. І. Бобильов слушно зауважив, що оскільки аграрне право визначається групою вчених як комплексна галузь права, то воно не може мати єдиного методу правового регулювання. Однак, якщо врахувати, що російська система права налічує близько тридцяти га-

¹ Див.: Чабаненко М. М. Методи правового регулювання аграрних відносин: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – С. 75–79.

² Там само. – С. 77.

лузей права, то чи правильно думати, що існують стільки ж методів правового регулювання¹. Це в повній мірі можна віднести і до системи права України.

У контексті поставлених питань справедливою є думка професора В. І. Андрейцева про те, що з глибинного і неупередженого аналізу чинного законодавства й умовно сформульованих галузей права можна зробити висновок щодо очевидного застосування в правових приписах двох універсальних методів правового регулювання: публічно-правового і приватноправового, які характеризуються логічною диференціацією або змішаною природою застосування з урахуванням особливостей регулювання різних правовідносин. Скажімо, метод диспозитивності як надбання права створює можливості для реалізації рівності прав та обов'язків суб'єктів різноманітних правовідносин, або правової адекватності правосуб'єктності їх учасників, на відміну від правової полярності в регулюванні правовідносин за допомогою методу імперативності, що впливає з характеру та стану реалізації зазначених повноважень суб'єктами функцій влади та вертикального підпорядкування значної частини інших суб'єктів.

Отже, на погляд автора, названі методи як правові способи упорядкування стають універсальними в правовому регулюванні правовідносин як на позитивному, так і на ретроспективному рівні правового регулювання та правового забезпечення, що вже давно, на наше переконання, мало б стати квінтесенцією методології правничої науки й освіти, правознавства в цілому, оскільки реалізуються і підтверджуються в чинному законодавстві та в практиці його застосування².

¹ Див.: *Бобылев А. И.* Проблемы правопонимания, формирования системы права и системы законодательства // *Право и политика.* – 2002. – № 2. – С. 11.

² Див.: *Андрейцев В. И.* Сучасна правнича наука та освіта: на шляху до Болонського процесу // *Вища школа.* – 2005. – № 3. – С. 38.

Важливим критерієм виділення тієї чи іншої галузі права є галузеві принципи права, тобто провідні засади, керівні положення, які визначають ідеї формування та функціонування конкретної галузі права. Кожна галузь права має свої принципи, які відображають її об'єктивний характер, що відповідає рівню розвитку суспільних відносин у цій сфері життєдіяльності. На думку юристів-аграрників, зміст аграрного права відображає значна кількість принципів.

З точки зору професора В. П. Жушмана, принципи аграрного права — це провідні ідеї, основоположні засади, наукові положення, відображені в нормах цієї галузі права, які в комплексі регулюють аграрні відносини. При цьому автор визначає тільки основні принципи правового регулювання аграрних відносин у сучасних умовах¹.

Цілком справедливо зауважує професор Н. І. Титова, що сучасний період розвитку українського суспільства характеризується такими загальними правовими принципами, які мають відобразитися в законодавстві (у тому числі й аграрному):

- 1) направленість на зміцнення юридичних засад правової демократичної держави;
- 2) спрямованість на гарантування прав людини;
- 3) відповідність об'єктивним закономірностям сучасного суспільного розвитку, його науковим засадам;
- 4) відповідність усіх нормативно-правових актів Конституції України;
- 5) урахування ієрархічної послідовності та внутрішньої гармонії нормативно-правових актів;
- 6) підтвердження ролі законів як основних елементів законодавчої системи;
- 7) кодифіковане й системне правове забезпечення суспільного розвитку (для усунення існуючого спонтанного

¹ *Аграрне право України* / За ред. професорів В. М. Гайворонського та В. П. Жушмана. — С. 10–11.

розвитку законодавства, численних фактів його доповнень та змін і формування стабільного законодавства).

Поряд із загальними автор виділяє спеціальні принципи аграрного права, якими вважає:

– пріоритетність сільського господарства в системі всіх інших галузей народного господарства;

– рівність суб'єктів аграрних відносин;

– право добровільного вибору селянами організаційно-правових форм господарювання на землях сільськогосподарського призначення, а також характеру, напрямів і способів їх господарської та іншої діяльності, як і вільного розпорядження виробленою (виготовленою) сільськогосподарською продукцією й сировиною;

– тісний органічний взаємозв'язок трудових і земельних відносин;

– стабільну державну підтримку сільськогосподарського товаровиробника, яка має стати постійним принципом державного керівництва сільським господарством, а отже — принципом аграрного права;

– реальну гарантованість суб'єктивних прав селян як громадян України та як суб'єктів аграрних відносин¹.

Звертається увага на те, що в російській аграрно-правовій науці пропонується принцип, із яким не можна погодитися. Наприклад, до принципів подальшого вдосконалення аграрного законодавства деякі науковці відносять принцип постійної відмови від вирішення невласливих сільськогосподарським підприємствам питань соціального характеру з передачею їх у відання муніципальних органів². Навпаки, одним із важливих принципів аграрного права є принцип пріоритетності соціального розвитку села, який здійснюється як за рахунок держави, так і за

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. О. О. Погрібного. – С. 13–15.

² Див.: *Бобылев А. И.* Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права // *Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика*: Сб. науч. ст. – М.: Право и государство, 2004. – С. 25.

рахунок сільськогосподарських товаровиробників і особистих інвестицій громадян та інших джерел. Не можна не погодитися з низкою принципів аграрного права, сформульованих російськими професорами Г. Ю. Бистровим, М. І. Козирем, Б. О. Вороніним¹ та ін.

Аграрне право як самостійна галузь права має свої джерела (форми). Джерела права (форми) є важливими критеріями формування галузі права. До джерел (форм) права, у першу чергу, слід віднести правові акти. Галузь права може функціонувати та розвиватися тільки при накопиченні законодавчих актів, які є зовнішньою формою вираження правових норм, що регулюють певну сферу життєдіяльності суспільства.

Дослідженню питань щодо джерел аграрного права приділяли увагу юристи-аграрники². Адже джерела права є важливим системоутворюючим чинником цієї галузі права. Джерелами (формами) аграрного права є: нормативний правовий акт, договори нормативно-правового змісту, принципи права та правова доктрина, правовий звичай, правовий прецедент.

М. Я. Ващишин наголошує на тому, що в процесі формування аграрного законодавства поступово усуваються прогалини в правовому регулюванні аграрних відносин, а також колізії та суперечності між абсолютними й дуалістичними джерелами, однак особливо важливою залишається проблема кодифікації аграрного законодавства. У сучасній аграрно-правовій науці існують різні погляди на форму, зміст, суть і назву єдиного кодифікованого акта аграрного

¹ *Аграрное право: Учеб. для вузов / Отв. ред. Г. Е. Быстров, М. И. Козыр. – М., 1999. – С. 18; Воронин Б. А. Становление аграрно-правовой науки и актуальные проблемы ее развития: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Уфа, 2000. – С. 11–12.*

² Див., наприклад: *Корнієнко В. М. Джерела аграрного права: Конспект лекцій. – Х., 1995; Бобылев А. И. Источники (формы) права // Право и политика. – 2003. – № 8; Жушман В. П. Аграрне право та законодавство України. – Х., 2006. – С. 12–20 та ін.*

законодавства. Найбільш поширеними й обґрунтованими є пропозиції щодо необхідності прийняття Аграрного кодексу України та Основ аграрного законодавства.

Схожі тенденції, як зазначає автор, щодо форм систематизації аграрного законодавства простежуються і в російській аграрно-правовій літературі. Так, професор Г. Ю. Быстров пропонує прийняти єдиний зведений нормативний акт — Основи сільськогосподарського законодавства, який дав би змогу суттєво поліпшити правове регулювання відносин у сільському господарстві¹, а професор М. І. Козир відстоює ідею розробки та прийняття Аграрного кодексу. Однак він зауважує, що Аграрний кодекс — це не кодифікований (що практично неможливо для комплексної галузі законодавства, якою є аграрне законодавство), а зведений комплексний нормативний акт інкорпоративного характеру, що повністю виправдано стосовно комплексної галузі аграрного законодавства². Очевидно, що варто погодитися з професором А. Є. Черноморцем, який критикує допустимість змішування двох видів систематизації аграрно-правових норм, що будуються на різних теоретичних засадах, однак не заперечує необхідності проведення кодифікації аграрного законодавства³.

Дотримуючись концепції про дуалістичне правове регулювання аграрних відносин з урахуванням досвіду країн, де прийняті та діють кодифіковані аграрні законодавчі акти, В. З. Янчук запропонував структуру Аграрного кодексу України, визначив предмет, об'єкт правового регулювання такого кодифікованого акта. Окремими структурними елементами проекту Аграрного кодексу є Книги (Час-

¹ Див.: *Быстров Г. Е.* Источники советского сельскохозяйственного права. — М., 1985. — С. 157–175.

² Див.: *Козырь М. И.* Аграрное право России: проблемы становления и развития. — М.: Право и государство, 2003. — С. 167.

³ Див.: *Черноморец А. Е.* [Рецензия] // Государство и право. — 1999. — № 3. — С. 118. — Рец. на кн.: Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения.

тини) про правовий режим майна в АПК, суб'єктів аграрного підприємництва, виробничо-господарську діяльність, аграрну оренду, сільськогосподарські договори, якість і безпеку продукції, сировини та продовольства, правовий статус сільськогосподарських працівників, державне регулювання аграрного виробництва, відповідальність за порушення аграрного законодавства¹.

Найбільш вдалою, на наш погляд, є пропозиція професора Н. І. Титової щодо доцільності прийняття Основ аграрного законодавства України. Це був би базовий нормативно-правовий акт, який закріпив би принципи земельного та аграрного устрою, загальні особливості сільськогосподарського землевикористання та сільськогосподарської праці в усіх організаційно-правових структурах аграрно-промислового комплексу України, основні засади державної підтримки та захисту селян, вихідні положення щодо зовнішніх економічних і фінансових зв'язків суб'єктів аграрної діяльності².

Слід погодитися з М. Я. Ващишин, що основною перевагою кодифікації у формі Основ аграрного законодавства є те, що процес правотворчості з прийняттям Основ не завершується, а передбачає прийняття спеціальних законів, які конкретизують положення базового нормативно-правового акта й узгоджуються з ним за змістом³.

Варто підкреслити, що як суб'єктивний чинник у формуванні галузі аграрного права виступає зацікавленість українського суспільства та держави в упорядкуванні суспільних відносин, які становлять предмет аграрного права.

¹ *Аграрне законодавство України* // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – 1996. – № 5.

² *Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України*. Наук.-навч. посіб. / За ред. Н. І. Титової. – Львів: ПАІС, 2005. – С. 271–272.

³ Див.: *Ващишин М. Я.* Еволюція аграрного законодавства України та проблеми його систематизації // Актуальні питання реформування правової системи України: Зб. наук. ст. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Луцьк, 1–2 черв. 2007 р. – Луцьк, 2007. – Т. П. – С. 19–20.

Держава повинна бути зацікавлена в розвитку власного сільського господарства. Тут необхідно вирішити декілька основних завдань, а саме: забезпечення достатніх обсягів і належної якості виробництва сільськогосподарської продукції й сировини; підтримка оптимальних, стабільних цін на продукцію аграрних товаровиробників; забезпечення стабільних і справедливих доходів. Важливим завданням є також здійснення нормальної соціальної політики, яка задовольняла б інтереси як селян, так і всього суспільства. Якщо порівнювати умови життя людини в місті та на селі, то вони суттєво відрізняються.

Професор Н. І. Титова справедливо зазначає, що селянство — це та структурна детермінанта, від якої залежить продовольчий добробут суспільства. Водночас воно уособлює усталений спосіб життя, є носієм національних традицій і добропорядних звичаїв. Проте продовжує існувати великий розрив у реальному забезпеченні матеріальних, соціальних і культурних умов життя й праці жителів міст і сіл¹. Отже, створення належної соціальної інфраструктури на селі — завдання держави.

Аграрне право як самостійна галузь права, як слушно наголошує В. В. Носік, регулює суспільні відносини, що виникають між суб'єктами права в процесі здійснення державної соціальної політики, спрямованої на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення економічних і соціальних інтересів сільського населення, комплексний розвиток сільських територій, збереження сільської поселенської мережі, розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, сучасних систем зв'язку та інформатики, транспорту, житлово-комунального та водного господарства, шляхового будівництва².

Таким чином, ураховуючи викладені вище наукові підходи щодо місця, ролі й правової природи аграрного права,

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. О. О. Погрібного. — С. 15.

² *Аграрне право України* / За ред. проф. В. З. Янчука. — С. 484.

можна говорити про те, що на сьогодні наявні всі підстави для віднесення аграрного права до самостійної галузі права України, такого, що має свій, відмінний від інших галузей національної системи права, предмет правового регулювання. Отже, аграрне право — це самостійна галузь у системі національного права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини по організації агровиробничої діяльності сільськогосподарських товаровиробників, соціальному розвитку села властивими їй методами, заснована на визначених правових принципах і має самостійні джерела (форми) права.

Саме таке розуміння ролі й місця аграрного права в системі права України дозволить якнайкраще вирішити завдання належного правового регулювання агровиробничих, а також відносин по соціальному розвитку села.

Аналіз правової літератури дає змогу зробити висновок, що науковці розрізняють поняття «правове регулювання», «механізм правового впливу» і «механізм правового регулювання». Зокрема, звертається увага на те, що не слід змішувати «правове регулювання» з більш широким за обсягом поняттям «правовий вплив» на суспільні відносини¹.

Правове регулювання — це вплив права на суспільні відносини за допомогою норм права, правовідносин, актів реалізації права. Інші автори правове регулювання ототожнюють із механізмом правового регулювання, під яким розуміють систему правових заходів, за допомогою яких здійснюється упорядкування суспільних відносин відповідно до мети і завдань правової держави². Однак правове регулювання суспільних відносин є лише однією з форм впливу на суспільні відносини. Право впливає на стан суспільних відносин за допомогою таких правових явищ,

¹ *Теория государства и права: Акад. курс / Под ред. М. М. Марченко.* — М., 1998. — Т. 2. — С. 432; *Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева.* — М., 1999. — С. 212.

² Див.: *Хропанюк В. Н. Теория государства и права.* — М., 2000. — С. 241–242.

як правосвідомість, правова культура, принципи та функції права і т. п.

Виходячи з цього, окремі правознавці під механізмом правового впливу на суспільні відносини розуміють як сукупність юридичних засобів (норм права, правовідносин, актів реалізації права), так і систему інших правових явищ (правосвідомість, юридична освіта, правова культура, правові принципи, функції права тощо), за допомогою яких здійснюється упорядкування суспільних відносин відповідно до мети правового регулювання¹.

Отже, правове регулювання — це складне специфічне правове явище. У ньому виявляється основне призначення, основна функція права, яка, за визначенням професора С. С. Алексєєва, полягає у впливі на суспільне життя, на суспільні відносини².

Регулювати суспільні відносини означає упорядковувати їх, вводити їх у визначені межі, сприяти їх розвитку³. Слід при цьому мати на увазі, що право регулює не суспільні відносини безпосередньо, оскільки вони виявляють форму та результат процесу діяльності людей, а поведінку людей, їх діяльність.

А. І. Бобильов зазначає, що останнім часом у літературі з теорії права і держави частіше за все розглядається не правове регулювання як самостійне правове явище, а механізм правового регулювання. Утім саме з правовим регулюванням пов'язана система права, тому що основним критерієм побудови права є: предмет правового регулювання, об'єкт правового регулювання, принципи правового регулювання. Це і викликає необхідність розгляду даного

¹ Див.: *Бобылев А. И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. — 1999. — № 5. — С. 104–109.*

² Див.: *Алексеев С. С. Основы теории государства и права. — М., 1971. — С. 12.*

³ *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. — М., 2001. — С. 722–733.*

правового явища як сукупності юридичних засобів впливу на суспільні відносини¹.

У цьому значенні регулювання — лише одна з форм впливу права на соціальні зв'язки, яка зовсім не охоплює всі інші форми, до яких відносять інформаційно-психологічну, виховну, соціальну².

Оскільки предметом правового регулювання є суспільні відносини, то необхідно сформулювати визначення суспільних відносин. На думку професора А. І. Бобильова, це відносини між людьми в різних сферах життєдіяльності суспільства. Вони є соціальними відносинами на відміну від природних відносин³.

При цьому, якщо виходити з класифікації суспільних відносин за сферами життєдіяльності, розрізняють: економічні, політичні, соціальні, релігійні, сімейні та інші суспільні відносини. Автор звертає увагу на те, що не всі з них регулюються правом, тому в юридичній науці розрізняють суспільні відносини за об'єктом правового регулювання.

З викладеного можна зробити висновок, що необхідно розмежовувати предмет і об'єкт правового регулювання. Водночас, як слушно зазначає В. С. Нерсисянц, поряд з традиційним поглядом на предмет правового регулювання існує інша думка щодо предмета і об'єкта правового регулювання, їх співвідношення. Так, загальним об'єктом правової регуляції є суспільні відносини, а загальним предметом правового регулювання є офіційно встановлений загальний правопорядок у сфері всіх регульованих суспільних відносин, тобто вся система норм права. З цього випливає, що об'єкт галузевої правової регуляції — це, як

¹ Див.: *Бобылев А. И.* Теоретические проблемы правового регулирования // *Право и политика.* — 2002. — № 8. — С. 10.

² *Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько.* — М., 2001. — С. 724.

³ Див.: *Бобылев А. И.* Теоретические проблемы правового регулирования // *Право и политика.* — 2002. — № 8. — С. 10.

правило, велика група однорідних суспільних відносин, яка складає окрему, відносно самостійну сферу суспільного життя. А предметом галузевого правового регулювання є встановлений у сфері правової регуляції особливий правопорядок (правовий режим), який визначається сукупністю однопорядкових (за їх регулятивно-правовими властивостями й характеристиками) норм права, що складають право відповідної галузі¹.

Стосовно соціального розвитку села правове регулювання — це регулювання за допомогою права сукупності суспільних відносин, які складаються в процесі реалізації заходів щодо соціального розвитку села.

Таким чином, відносини по соціальному розвитку села як предмет правового регулювання аграрного права — це сукупність суспільних відносин, які регулюються нормами права (конституційного, адміністративного, аграрного, трудового та ін.), що створюють правові передумови забезпечення й задоволення потреб матеріального, морального, духовного, фізичного характеру кожного селянина на рівні соціальних стандартів, які відповідають розвитку суспільства.

Як уже зазначалось, класифікаційною ознакою галузі права є наявність предмета правового регулювання. У зв'язку з цим необхідно зауважити, що віднесення відносин у соціальній сфері села як предмета правового регулювання до аграрного права є неоднозначним. Наприклад, російський професор Г. Ю. Бистров наголошує на тому, що аграрне право охоплює тільки дві взаємопов'язані між собою сфери правового регулювання. Перша — це традиційна галузь аграрних відносин, що виникає у сфері сільськогосподарської діяльності при обробці землі, виробництві продукції рослинництва й тваринництва. Друга — охоплює діяльність із переробки сільськогосподарської продукції та виробництва продовольства. Отже, на думку автора,

¹ Див.: *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: Учеб. для вузов. – М., 2000. – С. 434–436.

із цього можна зробити висновок, що правове регулювання соціального розвитку села не є предметом аграрного права¹.

Разом із тим у російській правовій літературі були висловлені й протилежні точки зору. Так, професор Б. О. Воронін указує, що предметом правового регулювання аграрного права є суспільні відносини у сфері виробництва, переробки і збуту сільськогосподарської продукції (продовольство й сировина для промисловості), а також соціального розвитку села².

Професор А. І. Бобильов зауважує, що предметом аграрного права є відносини по соціальному розвитку села³.

Професор М. М. Веденін висловив думку щодо віднесення до аграрних правовідносин відносин по соціальному забезпеченню⁴.

Сучасне російське аграрне право, на погляд Л. В. Рыгалової, охоплює поряд із відносинами, що виникають у процесі сільськогосподарської виробничої діяльності, також відносини у сфері соціального життя селян⁵.

Аналіз вітчизняної правової літератури, доробок учених-юристів, які розглядають аграрне право як самостійну або як комплексну галузь права, свідчить також про відсутність єдиної точки зору щодо віднесення відносин по соціальному розвитку села до предмета цієї галузі права⁶.

¹ Див.: *Быстров Г. Е.* Вопросы теории аграрного права и методики его преподавания в юридических вузах России // Государство и право. – 1998. – № 11. – С. 62.

² Див.: *Воронин Б. А.* Аграрное право как отрасль права, отрасль науки, отрасль законодательства и учебная дисциплина // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика. – М., 2004. – С. 7.

³ Див.: *Бобылев А. И.* Аграрное право – самостоятельная отрасль российской системы права // Актуальные проблемы аграрного права России: теория и практика. – М., 2004. – С. 22.

⁴ Див.: *Веденин Н. Н.* Аграрное право: Учебник. – М., 2000. – С. 8.

⁵ Див.: *Рыгалова Л. В.* Аграрное право: Учеб. пособие для студентов спец. учеб. заведений. – М., 2002. – С. 7.

⁶ *Аграрне право України / За ред. проф. В. З. Янчука.* – С. 35; *Аграрне право України / За ред. проф. О. О. Погрібного.* – С. 12 та ін.

Так, В. Ю. Уркевич, досліджуючи проблеми теорії сучасних аграрних правовідносин, погоджується з необхідністю розширення сфери аграрних правовідносин за рахунок включення до них відносин по соціальному забезпеченню селян. На думку автора, указані відносини передують або ж існують паралельно з аграрними (у вузькому значенні слова) виробничими, а значить, теж належать до аграрних (якщо розглядати їх широко). Держава зацікавлена в належному функціонуванні соціокультурного простору на селі, що є гарантією приросту сільського населення, створення належного життєвого добробуту мешканцям села, які, у свою чергу, забезпечують виробництво сільськогосподарської продукції. Іншими словами, зважаючи на те, що на селі при здійсненні сільськогосподарської діяльності спостерігається тісне переплетення агровиробничих і соціальних відносин, їх нерозривний зв'язок, взаємопроникнення і взаємовплив, можна стверджувати, що соціальні селянські відносини мають яскраво виражене аграрне забарвлення й повинні належати до аграрних.

Таким чином, підсумовує В. Ю. Уркевич, відносини по соціальному забезпеченню села належать до аграрних, що є якраз проявом діяльності, органічно пов'язаної із сільськогосподарською. За своєю суттю названі відносини виступають передусім як майнові¹, отже, укладаються в запропоновану автором класифікацію аграрних відносин². З цього можна зробити висновок, що відносини по соціальному розвитку села є предметом аграрного права.

Утім слід зауважити, що автором описані відносини розглядати лише як майнові було б не доречним. Адже відносини по соціальному забезпеченню села (соціальному розвитку села) виникають не тільки у зв'язку з облаштуванням сільських територій, створенням відповідної інф-

¹ Див.: *Уркевич В. Ю.* Проблеми теорії аграрних правовідносин. – Х., 2007. – С. 75–76.

² Там само. – С. 194–377.

раструктури, а й у зв'язку з наданням послуг щодо задоволення потреб сільського жителя освітнього, культурного, лікувально-оздоровчого й фізичного характеру. Вони за своєю сутністю не є майновими.

В. В. Носік зазначає, що відносини в соціальній сфері села набувають певної самостійності, потребують окремого правового регулювання, не пов'язаного з предметом аграрного права¹. При цьому автор наголошує, що реалізація державної аграрної політики не може не впливати на зміну суті й характеру суспільних відносин у сільському господарстві та інших галузях АПК, а також відповідно і на предмет аграрного права. Адже в сучасних умовах після прийняття Конституції України предмет аграрного права, як і кожної галузі правової системи, не може обмежуватись лише певним колом суспільних відносин, а має розглядатися перш за все через призму реалізації суб'єктами конституційних прав і свобод людини та громадянина².

У контексті цього професор Н. І. Титова слушно зауважує, що побудова правової держави потребує визнання людини епіцентром суспільних відносин. Проте земельне й аграрне законодавство в основному зосереджує увагу на регламентації правового становища не селянина, а тих різноманітних організаційно-правових форм, у яких він працює (фермерське господарство, сільськогосподарський кооператив, приватно-орендне підприємство тощо). Безперечно, що на сьогодні роль селянина, яку він відіграє в суспільстві, необхідно підвищувати.

Виходячи з цього, автор висловила думку щодо перенесення епіцентру законодавчої уваги на самого селянина,

¹ Див.: Носік В. В. Аграрне право у національній правовій системі України: тенденції та перспективи розвитку // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр – XXI сторіччя, 2005. – С. 107–108.

² Там само. – С. 108.

як громадянина, так і працівника. На погляд ученої, як уже зазначалося, доцільно подумати про зміну назви «аграрне право» на «селянське право», що дасть змогу акцентувати увагу не на сфері функціонування суб'єктів правових відносин, а на самому суб'єкті — селянинові¹.

Такий підхід заслуговує на увагу. Разом із тим виникає питання щодо визначення місця «селянського права» у структурі системи права, правової природи, завдань, які перед ним ставляться, тощо. Очевидно, що це право перебувало б на межі приватного та публічного права. Проте куди віднести виробничі аграрні відносини? Адже їм було б «тісно» в межах «селянського права». Варто зважати на те, що виробнича сфера сільського господарства, де безпосередньо реалізується конституційне право селянина як громадянина на труд, заробітну плату, соціальний захист, є основою економіки аграрного сектору. Чим ефективнішим, стійкішим буде аграрне виробництво, тим відчутнішим буде зростання добробуту як селянина, так і всього населення України. Домінуючою тут буде агровиробнича сфера. Тому логічно було б називати «агровиробниче і селянське право».

Слід сказати, що на сьогодні вирішення питань щодо місця аграрного права в національній правовій системі взагалі та соціального розвитку села як предмета його регулювання в системі суспільних відносин зокрема, які зазнають кардинальних змін і продовжують трансформуватися, є непростими. Різні підходи, погляди відносно зазначеного викликають сумніви. І це закономірно. Адже їх відсутність свідчила б про теоретичну тлінність аграрно-правового буття. У подальшому вчені, які висловили свою позицію щодо соціального розвитку села як предмета регулювання аграрного права чи, навпаки, такого, що потребує окремо-

¹ Див.: *Титова Н. І.* До проблеми спеціалізації та забезпечення прав селян як громадян України // Стан та перспективи розвитку аграрного права: Матеріали Міжнар. наук.-теорет. конф., присвяч. 80-річчю д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України В. З. Янчука, Київ, 26–27 трав. 2005 р. / Під ред. В. М. Єрмоленка, В. І. Курила. – К.: Магістр — XXI сторіччя, 2005. – С. 116.

го правового регулювання, не пов'язаного з предметом аграрного права, зможуть змінити, відкоригувати свої висновки або посилити їх новою додатковою аргументацією щодо вказаного.

У структурі аграрного права, як і кожної галузі права, науковцями виділяються окремі правові інститути, тобто спільності правових норм, що складають відособлену частину галузі права і регулюють певний вид (групу) чи сторону однорідних суспільних відносин¹.

Н. О. Багай, виділяючи нові правові інститути в системі аграрного права України, визначає інститут правового забезпечення соціального розвитку села².

Характерною рисою сучасного аграрного права, зазначає М. Я. Ващишин, є виникнення нових інститутів, що зумовлює розширення предмета правового регулювання та системи цієї галузі права. Автор слушно зауважує, що якщо досі предмет аграрного права охоплював лише сферу сільськогосподарського виробництва, то нині він включає також й інститут соціального розвитку села³.

Відомо, що група правових норм, які регулюють певний вид суспільних відносин в межах галузі права, складає правовий інститут, тобто самостійний підрозділ галузі права⁴. Отже, беручи до уваги вищенаведені обставини, необхідно зробити такий висновок. Норми, які регулюють відносини в соціальній сфері села за участю держави, місцевих органів влади, аграрних товаровиробників, об'єднуються в комплексний інститут

¹ Див.: *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави: Посіб. для студ. спец. «Правознавство». – 2-ге вид. – К., 1994. – С. 96; *Загальна теорія держави і права / За ред. проф. В. В. Копейчикова.* – К., 1997. – С. 171.

² Див.: *Багай Н. О.* Розвиток науки аграрного права України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2002. – С. 107.

³ Див.: *Ващишин М. Я.* Юридичні факти в аграрних правовідносинах // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XII регіон. наук.-практ. конф., Львів, 9–10 лют. 2006 р. – Львів, 2006. – С. 275–276.

⁴ *Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б. Н. Топорнин.* – М.: Юрист, 2001. – С. 387.

аграрного права, що включає норми адміністративного, конституційного, аграрного, трудового та інших галузей права. Безперечно, основні (традиційні) галузі права відіграють важливу роль у становленні комплексної галузі законодавства. Норми цивільного, трудового, земельного та інших галузей права при врегулюванні аграрних відносин, що характеризуються певними специфічними особливостями, взаємодіють між собою і набувають нових правових властивостей. Слід сказати, що юридичні норми, які містяться в нормативно-правових актах основних галузей законодавства, проходячи крізь призму специфічних особливостей певної сфери суспільних відносин, набувають необхідної спеціалізації. Таким чином, виникає нова правова норма, яка якісно відрізняється від тих, що їй передували, і яка повинна бути виражена у відповідному нормативно-правовому акті¹. Така «правова норма (норми) і складає «первинні клітини»... фундаменту нової галузі законодавства, а відтак і права»².

В юридичній літературі зазначається, що первинним елементом у процесі формування галузі аграрного законодавства є комплексні нормативно-правові акти. Якщо ці акти мають під собою соціально-економічну обумовленість, що забезпечує їм тенденцію подальшого розвитку, вони можуть утворювати цілі комплексні правові інститути³. Виходячи з цього, вважаємо важливим висловлювання С. В. Полєніної, згідно з яким комплексні правові інститути мають велике значення в процесі становлення нових галузей права⁴.

¹ Див.: *Багай Н. О.* Розвиток науки аграрного права України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2002. – С. 37.

² *Титова Н. И.* Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий. – М.: Юрид. лит., 1978. – С. 125.

³ *Вона ж.* Советское сельскохозяйственное право: диалектика развития // Развитие аграрно-правовых наук / Редкол.: З. С. Беляева, М. И. Козырь (отв. ред.), М. М. Славин, Л. П. Фолина. – М.: АН СССР: Ин-т гос-ва и права, 1980. – С. 95–102.

⁴ Див.: *Полєніна С. В.* Комплексные правовые институты и становление новых отраслей права // Правоведение. – 1975. – № 3. – С. 71–79.

Таким чином, соціальний розвиток села як комплексний правовий інститут аграрного права посилює роль і місце останнього в національній системі права — як самостійної галузі права.

В аграрному праві України, як влучно зауважує Н. С. Гавриш, в сучасних умовах робиться акцент на поліпшенні соціальних, культурно-побутових умов життя в селі, на створенні соціальної рівності між містом і селом, що має важливе практичне значення. Воно характеризується поглибленням спеціалізації та комплексності правового регулювання суспільних відносин в аграрному секторі економіки¹.

Оскільки вирішення завдань аграрної політики сучасного суспільства зумовлює активізацію соціального розвитку села на всіх рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому), то це потребує об'єднання правових норм, які регулюють суспільні відносини в цій сфері, що і складає комплексний правовий інститут соціального розвитку села в структурі аграрного права України.

Виходячи з того, що відносини в соціальній сфері села є предметом правового регулювання аграрного права, то їх необхідно розглядати як через призму правового режиму, так і через функціональне призначення об'єктів², що утворюють інфраструктуру в житловій, освітній, медичній, культурно-побутовій, інженерно-комунального обслуговування та інших сферах соціального (невиробничого) характеру і за наявності яких створюються належні умови для розвитку сільських територій і проживання сільських мешканців.

¹ *Введение в украинское право* / Под общ. ред. проф. С. В. Кивалова и Ю. Н. Оборотова. – Одесса: Юрид. л-ра, 2005. – С. 497.

² *Аграрне право України* / За ред. проф. В. З. Янчука. – С. 34.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ СЕЛА

2.1. Правове регулювання відносин, що виникають у процесі житлового будівництва в сільських населених пунктах

Важливим напрямом поліпшення умов проживання, праці, відпочинку сільських мешканців є будівництво житла, яке відповідало б сучасним вимогам.

На сьогодні регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі житлового будівництва на селі, здійснюється перш за все Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», а також низкою положень цивільного, містобудівного, земельного та іншого законодавства.

Варто зазначити, що забезпечення сільського населення житлом, якщо виходити із кількості загальної його площі, яка припадає на одного жителя, є не нижчим, ніж у містах, але за якістю: архітектурно-планувальною, капітальністю, інженерної облаштованості сільських будинків (виходячи з того, що основна їх частина перебуває в приватній власності громадян) значно поступається міському житловому фонду. Тому головним завданням розвитку житлового будівництва в сільській місцевості поряд із подальшим підвищенням рівня забезпеченості населення житлом, особливо молоді, є докорінне поліпшення якості сільського житлового фонду, що пов'язано з будівництвом нових і реконструкцією наявних будинків.

Вирішення цього важливого завдання пов'язано з необхідністю, по-перше, відповідного розвитку матеріальної

бази житлового будівництва на селі, по-друге, удосконалення форм його організації та реалізації.

Чинним законодавством України передбачено, що селу надається перевага над містом (виходячи із розрахунку на душу населення) у будівництві житла. Окрім цього, передбачено, що ці переваги повинні полягати як в матеріально-технічному, ресурсному забезпеченні, так і в оподаткуванні, кредитуванні сільських мешканців як індивідуальних забудовників. Наприклад, відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 березня 2002 р. № 107 «Про виділення державних централізованих капітальних вкладень на соціальний розвиток села» на фінансування будівництва в сільській місцевості об'єктів соціальної інфраструктури було надано державні централізовані капітальні вкладення в розмірі 30 % від їх загального обсягу, передбаченого в Державному бюджеті України на 2002 р.¹

Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації, згідно зі ст. II Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві», повинні сприяти розвитку індивідуального житлового будівництва на землях сільських населених пунктів, створювати сільським забудовникам (як місцевому населенню, так і громадянам, що переселяються на постійне місце проживання в сільську місцевість), у тому числі працівникам соціальної сфери та сфери обслуговування сільського населення, які проживають у селі, пільгові умови щодо забезпечення будівельними матеріалами й обладнанням, надання їм послуг і пільгових довгострокових державних кредитів.

Слід зауважити, що відповідно до зазначеного Закону передбачено компенсацію за рахунок державного чи місцевого бюджетів 25 % отриманих кредитів через п'ять

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. О. О. Погрібного. – С. 191–192.

років після введення житла в експлуатацію. Ця пільга надається в разі, коли власник житлового будинку бере участь у сільськогосподарському виробництві, працює на підприємствах переробної та обслуговуючої галузей агропромислового комплексу, що діють у сільській місцевості, а також соціальній сфері села й органах місцевого самоврядування.

Якщо житловий будинок споруджується індивідуальним забудовником у сільській місцевості підрядним способом за рахунок власних коштів йому компенсується з державного бюджету частина кошторисної вартості житлового будинку і господарських будівель, яка не належить до прямих витрат підрядних будівельних організацій й включається до кошторису (розрахунків вартості) будівництва згідно з чинними підзаконними актами. Порядок надання державних пільгових кредитів для індивідуальних сільських забудовників визначає Кабінет Міністрів України.

Індивідуальні сільські забудовники, які зводять житлові будинки і господарські споруди, що працюють у сільському господарстві на підприємствах переробної та обслуговуючої галузей агропромислового комплексу, які діють у сільській місцевості, соціальній сфері села й органах місцевого самоврядування на селі, та не користуються державним пільговим кредитом, отримують компенсацію за рахунок держави в розмірі 35 % від вартості зазначених будинків і споруд. Варто підкреслити, що пільга зберігається також за цими особами в разі будівництва житла та господарських споруд на кооперативних засадах. Указаним забудовникам при будівництві житла підрядним способом із державного бюджету компенсується та частка вартості будівництва будинку та господарських споруд, яка не належить до прямих витрат підрядних будівельних організацій і включається до кошторису будівництва відповідно до чинного законодавства.

Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному

господарстві» передбачено, що особи, які переселяються в трудонедостатні населені пункти, та місцеве населення віком до 40 років, зайняте в сільському господарстві, переробній і обслуговуючій галузях агропромислового комплексу або в соціальній сфері таких сіл, забезпечуються житлом і господарськими будівлями з державного бюджету. Окрім цього, житло, яке збудоване в сільській місцевості за рахунок бюджетних коштів, передається через 10 років у приватну власність таким громадянам за умови їх постійної роботи у вищенаведених галузях.

Варто звернути увагу на те, що критерії трудонедостатніх населених пунктів із урахуванням чисельності працездатних жителів та інших чинників, а також види пільг визначає Кабінет Міністрів України, а перелік цих населених пунктів — місцеві ради.

Необхідно зазначити, що у порівнянні з 1990 р. на кінець 2001 р. обсяги капітальних вкладень на будівництво на селі скоротилися майже в 2,8 разу¹. Тому Державною програмою розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року передбачалося, що житлове будівництво в сільській місцевості в 2003–2005 рр. мало розвиватися перш за все шляхом спорудження індивідуальних житлових будинків за рахунок коштів забудовників. Обсяги будівництва житла на селі передбачалося зазначеною Програмою встановити такими: 2004 р. — 1830 тис., 2005 р. — 2435 тис. м² загальної площі.

Згідно із Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 573 «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року»² планується збільшення обсягів будівництва та придбання житла за регіональними програ-

¹ Див.: Булавка О. Г., Самофал О. В., Шейко Л. В., Токарева В. М. Розвиток соціальної інфраструктури села // Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. — К., 2002. — Вип. 5. — С. 11.

² Офіційний вісник України. — 2004. — № 32. — Ст. 2172.

мами «Власний дім» і Державною програмою забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки.

У проєкті Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року передбачається виділення з державного бюджету коштів під умови довгострокового кредитування будівництва житла, у тому числі для молоді, згідно з програмою «Власний дім».

Окрім цього, Постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 р. № 519 «Про затвердження Порядку використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для будівництва і придбання житла окремим категоріям громадян»¹ передбачено використання у 2007 р. субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для будівництва й придбання житла окремим категоріям громадян. Зазначений Порядок визначає механізм використання у 2007 р. коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою «Державне пільгове кредитування будівництва (придбання) житла для окремих категорій громадян, які відповідно до чинного законодавства мають право на отримання таких кредитів».

Бюджетні кошти спрямовуються державній спеціалізованій фінансовій установі — Державному фонду сприяння молодіжному житловому будівництву на забезпечення виконання положень абзацу п'ятого частини першої ст. 57 Закону України від 23 травня 1991 р. «Про освіту»² щодо надання педагогічним та науково-педагогічним працівникам пільгових довгострокових кредитів на будівництво (реконструкцію) та придбання житла. Кредит відповідно до вказаного Порядку надається особам, що обіймають посади педагогічних та науково-педагогічних працівників, які працюють у цій сфері безперервно протягом трьох останніх років і визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов³. Перелік цих осіб затверджено

¹ *Офіційний вісник України*. – 2007. – № 22. – Ст. 879.

² *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 21. – Ст. 84.

³ *Офіційний вісник України*. – 2000. – № 24. – Ст. 1015.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 р. № 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників, які працюють у цій сфері безперервно протягом трьох останніх років і визнані такими, що потребують поліпшення житлових умов»¹.

Об'єктом кредитування є квартири в багатоквартирних житлових будинках та індивідуальні житлові будинки, що споруджуються з метою забезпечення житлом громадян, які отримують кредити на будівництво (придбання) житла. Об'єктом кредитування також можуть бути індивідуальні житлові будинки та квартири в багатоквартирних житлових будинках, які продаються на вторинному ринку, за умови, що вони збудовані не більше ніж 25 років тому чи реконструйовані не більше ніж 20 років тому.

Отже, державна підтримка будівництва житла в сільській місцевості здійснюватиметься з наданням забудовникам пільгових кредитів згідно з програмою «Власний дім», розширенням у сільській місцевості практики молодіжного житлового будівництва, спорудження житла для працівників бюджетних установ та соціально незахищених громадян.

Відповідно до зазначеного проекту Загальнодержавної програми у сфері житлово-комунального обслуговування передбачено також створення ринку житла, що включатиме збереження, упорядкування та поліпшення наявних будинків державного, комунального й приватного житлового фонду, реконструкцію, будівництво нового, більш комфортабельного житла.

Міністерство аграрної політики видало Наказ від 20 грудня 2006 р. № 786 «Про наукове забезпечення розроблення Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 р.», згідно з яким УкрНДУ «Агропроект» зобов'язаний у 2007 р.

¹ Офіційний вісник України. – 2007. – № 22. – Ст. 879.

розробити та затвердити завдання на створення експериментального проекту сучасних сільських садиб для молодих спеціалістів, що приїзять на село працювати.

Необхідно зауважити, що на сьогодні чинне законодавство України не регламентує розміри індивідуальних житлових будинків і господарських споруд, які будуються в сільській місцевості. Усе це потребує вдосконалення нормативів та стандартів у проектуванні й будівництві житлових будинків різних типів із метою поліпшення архітектурно-планувальних рішень, техніко-економічних та експлуатаційних показників. Важливим є розв'язання питань щодо впровадження новітніх рішень, техніко-економічних та експлуатаційних показників, сучасних способів опалення житла (інших об'єктів соціально-культурного призначення), модернізації котелень і теплових мереж, установлення приладів обліку споживання енергоносіїв та води.

Слід зазначити, що посилення уваги до благоустрою житла з урахуванням нових стандартів забудови сільських територій, поліпшення його забезпечення сучасними засобами зв'язку, тепло-, електро-, газо-, водопостачання, водовідведення є оправданим. Такий підхід дає можливість вирішити низку проблемних питань у соціальній сфері села. По-перше, забезпечити та впровадити формування таких соціальних стандартів у сільській місцевості, які дозволять наблизити та дещо вирівняти умови життєдіяльності сільського населення порівняно з міським. Це потребує визначити, що соціальним стандартом сільської території є сільська громада, основою якої є сільська садиба (двір, подвір'я), централізовано забезпечена: системою питної води, каналізації, газоелектропостачання, засобами комунікації та зв'язку.

По-друге, стимулювати залишення на селі молоді, а також спеціалістів сільського господарства, освіти, охорони здоров'я, культури. Адже низький рівень оплати праці, безробіття, відсутність пристойних житлових умов спо-

нукають молодь і спеціалістів шукати кращої долі у великих містах, на заробітках за межами держави. Так, понад 10 років рівень оплати праці залишається найнижчим серед інших галузей та зберігається висока частка її натуральної оплати. Рівень середньої місячної заробітної плати в селі нижчий від рівня прожиткового мінімуму. У 2004 р. середньомісячна заробітна плата одного працівника сільського господарства становила 305 грн, що складало 46 % середнього рівня по галузях економіки. Фонд оплати праці в сільському господарстві в 2004 р. становив лише 4,2 млрд грн проти 10 млрд крб у 1990 р.

Сільське населення є природною основою формування трудового потенціалу села й аграрної сфери. Кількість працівників сільського господарства (у середньому обчисленні) скоротилася з 5512 тис. чоловік у 1985 р. до 2475 тис. у 2000 р., тобто на 3037 тис. чоловік, або більше ніж у 2 рази.

Фахівці свідчать, що за період 1990–2000 рр. середньорічна кількість працівників у сільському господарстві зменшилася на 2406 тис. чоловік, або на 49,3 %, а за 1996–2000 рр. — відповідно на 900 тис. і 28,6 %, тобто майже на третину.

У середньообліковому обчисленні кількість штатних працівників сільського господарства в 2001 р. в цілому по Україні становила 2131,2 тис. чоловік, що складало 16,5 % від загальної кількості працівників, зайнятих у цих галузях економіки. Середньооблікова кількість працівників сільського господарства в еквіваленті повної зайнятості, тобто виражена в умовно працездатних, у цьому ж році становила 1858,9 тис., або 15,5 % зайнятих у всіх галузях економіки. Найбільша кількість середньооблікових штатних працівників (7,9 %) та середньооблікових працівників в еквіваленті повної зайнятості (7,5 %) зосереджена була у Вінницькій області, найменша (1,0–1,7 % і 0,8–1,5 %) — відповідно у Закарпатській та Чернігівській областях.

У 2000 р. у сільському господарстві було зайнято 355,3 тис. осіб у віці 15–28 років, що становило 15,4 % від загальної кількості працівників сільського господарства. У цьому ж році 13,0 % працівників галузі перебували в умовах вимушеної неповної зайнятості, тобто були в адміністративних відпустках або працювали в режимі неповного робочого дня (тижня). Рівень зайнятості сільського населення в 2000 р. по Україні становив 56,8 %. Найвищий рівень зайнятості (79,5–81,0 %) спостерігався серед осіб у віці 30–49 років. Загальний рівень безробіття селян у цьому ж році становив 6,8 %, який залежно від віку економічно активного населення мав тенденцію до зниження — з 26,0 % серед осіб у віці 19 років до 0,3 % серед осіб 60–70 років. Найвищий рівень зайнятості сільського населення (80,5 %) був у Волинській області, найменший (39,1 %) — у Чернівецькій, щодо безробіття, то найвищий його рівень у 2000 р. (15,4 %) спостерігався в Кіровоградській, а найнижчий (1,8 %) — у Волинській області¹.

За 2002–2005 рр. кількість працюючих у сільському господарстві зменшилася з 2,5 млн осіб до 1,2 млн. На червень місяць 2005 р. офіційно безробітними вважалися близько 500 тис. селян².

За офіційними даними, кожен третій сільський житель не працює і не вчиться, а 2,1 млн осіб зайняті лише в особистому господарстві³. При цьому кількість таких осіб має чітку тенденцію до збільшення. За період із 1996 р. по 2002 р. їх чисельність збільшилася відповідно в 3,2 і 2,6 рази.

Безробіття досить негативно позначається не лише на матеріальному, а й на психологічному стані сільських сімей. Крім скорочення обсягів виробництва та збільшення збиткових підприємств, у процесі вивільнення

¹ Див.: Якуба К. І., Самофал О. В., Батько О. В. Трудові ресурси та кадровий потенціал села // Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. – К., 2002. – Вип. 5. – С. 90–91.

² *Сільські вісті*. – 2005. – 14 черв.

³ *Статистичний щорічник України*. – К., 2001. – С. 346.

робочої сили втрачаються кваліфікаційні якості працюючих і, як наслідок, руйнується набутий за довгі роки професійний потенціал на селі. До того ж особа, що залишається без роботи, стає дезорієнтованою в професійному відношенні, вимушено втрачає інтерес до професійних навиків і мотивацію щодо подальшої реалізації своїх здібностей.

Глибоке реформування аграрного сектору, реструктуризація його виробництва потребують ґрунтовних змін у концептуальних підходах до формування ринку робочої сили на селі. Для усунення наслідків негативних структурних змін щодо зайнятості та її підвищення доцільно проводити активну політику соціального захисту сільських жителів, яка має ґрунтуватися на науково опрацьованих принципах із урахуванням територіальних особливостей. У цьому контексті на державному рівні необхідно опрацювати Програму зайнятості сільського населення відповідно до ринкових механізмів її формування, з визначенням першочергових заходів щодо перерозподілу працюючих між різними організаційно-правовими структурами, територіальними секторами, трудонедостатніми та трудонадлишковими регіонами. В її основі варто передбачити, насамперед, максимальне забезпечення кожному селянину конституційних гарантій щодо реалізації права на вільну працю, вільний вибір місця працевлаштування, легалізацію індивідуальної трудової діяльності, самозайнятість з уведенням їх в офіційні межі зайнятості.

У Закон України від 1 березня 1991 р. «Про зайнятість населення»¹ потрібно внести відповідні зміни, насамперед, щодо статусу зайнятого та безробітного населення, їх соціального захисту. У цьому спрямуванні слід досить чітко опрацювати механізм допомоги по безробіттю, особливо особам, зайнятим в особистих селянських господарствах,

¹ *Відомості* Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.

надання їм гарантованого права на пенсійне забезпечення та соціальне страхування¹.

По-третє, забезпечити реалізацію програм стимулювання розвитку депресивних територій², створення умов для збереження та розвитку малих, віддалених і таких, що занепадають, сільських поселень.

На початок 2001 р. в Україні налічувалося 28,6 тис. сільських населених пунктів, у яких проживало близько 15,7 млн чоловік, або 31,9 % від загальної кількості населення України.

Аналіз сільського розселення в ретроспективі показує, що внаслідок негативних демовідтворювальних процесів сільська поселенська мережа продовжує руйнуватися. Скорочення робочих місць, безробіття, міграція, істотне домінування смертності над народжуваністю, яке охопило всю сільську територію, зумовили її обезлюднення і скорочення. Кількість сільських населених пунктів зменшилась більше ніж на 2,6 тис. поселень.

Згідно з прийнятою топологією за кількістю жителів сільські поселення поділяють на: малі — до 500 жителів, середні — від 501 до 1000 жителів і великі — 1001 і більше жителів. Для поглибленого аналізу поселенських процесів учені-дослідники сільського розселення пропонують зазначені групи ділити на менші групи.

Для дослідження динаміки стану розселення Державним комітетом статистики України кожні п'ять років використовується дрібніший розподіл вищеозначених груп. Виділяються сільські населені пункти з кількістю жителів:

¹ Див.: Булавка О. Г., Купалова Г. І., Матюха М. М. та ін. Зайнятість сільського населення // Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. – К., 2002. – Вип. 5. – С. 122–124.

² Депресивні території – регіон або його частина (район, місто обласного значення або декілька районів, міст обласного значення), рівень розвитку якого (яких) за показниками визначений Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» найнижчим серед територій відповідного типу (Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 верес. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548).

49 і менше; 50–99; 100–199; 200–299; 300–499; 500–999; 1000 і більше жителів. Згідно з даними третього соціально-економічного обстеження населених пунктів, проведеного в 2001 р. Держкомітетом України, за п'ять років (1998–2002 рр.) сільська поселенська мережа втратила 189 населених пунктів, із них 151 — через повне обезлюднення.

Продовжується процес розукрупнення сільської поселенської мережі, погіршується структурне співвідношення сільських поселень. За кількістю жителів села класифікують на такі типи: малонаселені, середньонаселені і густонаселені. Якщо в 1996 р. кількість малих сіл (до 499 жителів) становила 61,4 %, то в 2001 р. їх було 62,9 %. Чисельність середніх (500–999 жителів) і великих (1000 і більше жителів) сіл за цей період, навпаки, зменшилася з 38,6 до 37,1 %.

Розосередженість у регіональному аспекті сіл, зменшення чисельності їх жителів істотно впливають на рівень використання землі як засобу виробництва та ефективність аграрної галузі виробництва в цілому. На початок 2001 р., за даними третього обстеження соціально-економічного становища сіл Держкомстатом України, сільськогосподарська територія 28,6 тис. населених пунктів становила 47,2 тис. га. На цій території функціонувало 31,8 тис. сільськогосподарських підприємств різних форм власності. Проте своєю діяльністю вони охоплювали лише 44,4 % від загальної кількості сільських населених пунктів. У решті сіл сільськогосподарські виробничі структури відсутні. За останні п'ять років кількість таких сіл збільшилась у 1,5 разу та становить 10,5 тис. одиниць, із них 27,7 % сіл мають понад 200 жителів.

У нинішніх умовах децентралізації виробничих і соціальних процесів на селі процес розукрупнення сіл не можна оцінювати однозначно. З одного боку, зазначені процеси порушують створену за тривалий період виробничу та соціальну інфраструктуру, з другого — вони спри-

ють більш чіткому баченню проблем як організаційно-господарського характеру, так і соціально-культурного спрямування, а отже, і можливостям більш ефективного їх вирішення як на місцевому, так і регіональному рівнях¹. При цьому необхідно враховувати один важливий момент. Якщо говорити про недалеке майбутнє, то, як у розвинутих країнах, в Україні з об'єктивних причин у аграрному виробництві буде працювати всього 3–5 % населення. І це притому, що в селах проживає майже третина населення країни. Отже, щоб уникнути тотального безробіття, необхідно терміново створити в сільській місцевості додаткові робочі місця, стимулюючи розвиток малого і середнього бізнесу, перш за все несільськогосподарських видів діяльності, обслуговуючих кооперативів, сільського зеленого туризму, народних промислів, заготівлі, мережі послуг, філій великих промислових підприємств².

Разом із тим розв'язання проблем житлового будівництва на селі є одним із факторів подолання негативних тенденцій у сільській поселенській мережі, що потребує врахування на всіх рівнях як наслідків руйнівних демографічно-розселенських процесів, так і сприйняття належного житлового будівництва в сільській місцевості як визначального впливу на раціональне використання сільськогосподарських угідь, збільшення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, а також призупинення зменшення чисельності сільських жителів, оздоровлення демографічної ситуації, примноження трудового потенціалу, належне забезпечення добробуту кожного сільського жителя.

Ефективне вирішення цих проблем потребує дієвих заходів із боку держави. На самоврядному та регіонально-

¹ Див.: Булавка О. Г., Скутий В. М., Самофал О. В. та ін. Адміністративно-територіальний устрій сільської поселенської мережі // Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. – К., 2002. – Вип. 5. – С. 6–7.

² Див.: Чопенко В. А у селах у веселих і люди веселі... // Зеркало неділи. – 2007. – 8 марта. – № 9 (638).

му рівнях першочергову увагу слід зосередити на формуванні та функціонуванні ринку робочої сили за рахунок розвитку підприємництва, удосконалення мотиваційного механізму щодо раціонального використання робочої сили, зважаючи при цьому на такі риси селянина, як ініціативність, підприємливість, активність, свідомість, що особливо притаманні молоді. Саме молодь зможе «освіжити» сільську територію. Щоб вона вкоренилась на селі, необхідно створювати для випускників вищих і середніх спеціальних навчальних закладів сприятливі, тобто не гірші, ніж у містах, умови для роботи й проживання. Тому пропонується суттєво збільшити видатки з державного бюджету і за рахунок створення Фонду підтримки розвитку українського села для цільового довгострокового кредитування сільських забудовників, перш за все молоді, за регіональною програмою «Власний дім»¹.

Окрім цього, 18 липня 2007 р. на засіданні Кабінету Міністрів України схвалено проект Концепції забезпечення житлом громадян у 2009–2012 роках. Цей проект нині доопрацьовують інші центральні органи виконавчої влади, після чого він буде в установленому порядку внесений на затвердження уряду. Затвердження Концепції дасть змогу в 2008 р. розробити відповідну програму, прийняти законодавчі акти й передбачити в державному бюджеті на 2009 р. кошти, необхідні для її реалізації².

Необхідно зауважити, що потреба в коштах для будівництва житла на селі з державного бюджету не є невичерпною, вона обмежена у своїх видатках. Вирішення цих проблем потребує зміни порядку формування державного та місцевого бюджетів. Значні витрати на ці цілі повинні взяти на себе місцеві органи влади зі своїх бюджетів.

¹ Див.: Чопенко В. А у селах у веселих і люди веселі... // Зеркало невели. – 2007. – 8 марта. – № 9 (638).

² Див.: Коваль Л. Щоб «доступне житло» стало справді доступним // Уряд. кур'єр. – 2007. – 26 лип.

Наприклад, на 2007 р. Скадовська райдержадміністрація, що на Херсонщині, зобов'язала передбачити в місцевих бюджетах кошти для розроблення й оновлення містобудівної документації з виділенням грошей відповідно до законодавства окремим рядком, аби збільшити щорічні обсяги житлового будівництва. Районним бюджетом на 2007 р. передбачено 50 тис. грн для забезпечення кредитування будівництва житла в селах району з Херсонського обласного фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі. Скадовською районною радою ще у 2005 р. затверджено районну програму індивідуального житлового будівництва «Власний дім»¹. Зрозуміло, що виділених із бюджету на ці цілі коштів буде недостатньо. Тому необхідно знаходити інші джерела фінансування такого будівництва.

Вирішити це завдання можна кількома способами. По-перше, однією з важливих умов формування в сільському господарстві стабільних трудових колективів є створення у великих сільськогосподарських підприємствах власного житлового фонду за кошти підприємства. Такий фонд потребує постійного поповнення. Це зумовлено як необхідністю його розширення, так і можливостями приватизації житла працівниками таких підприємств. Багато працівників, які поселилися в добротний будинок сільськогосподарського підприємства, із часом мають бажання його купити. Ця тенденція має місце на сьогодні у зв'язку з введенням пільгових умов придбання будинків садибного типу. Таким чином, і в перспективі створення й поновлення житлового фонду за кошти великих сільськогосподарських підприємств є одним із важливих напрямів розвитку житлового будівництва на селі.

По-друге, є доцільним більш активно здійснювати будівництво житла на селі на умовах пайової участі відповідно до Закону України від 22 лютого 2000 р. «Про заку-

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 12 трав.

півлю товарів, робіт і послуг за державні кошти»¹. Правовою формою такого будівництва є договір про будівництво житла на умовах пайової участі. Такий договір укладається щодо об'єкта незавершеного будівництва за умови введення в експлуатацію цього об'єкта в поточному році. До зазначеного договору додаються копії рішення місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування про відведення земельної ділянки для будівництва житла та рішення про затвердження відповідної проектно-кошторисної документації².

По-третє, у залежності від конкретних місцевих умов житлове будівництво на селі може здійснюватися на операційній основі. Така форма будівництва житла полягає в тому, що сільськогосподарське підприємство, використовуючи місцеві будівельні матеріали, а також придбані в інших місцях, за власні кошти будує будинок на замовлення свого працівника (інших жителів села) або передає йому (іншим жителям села) на умовах пільгової (зручної) оплати будинок садибного типу, визначаючи розмір погашення вартості такого будинку та господарських споруд, установлюючи різні терміни сплати коштів власниками будинків тощо.

Зрозуміло, що через скрутне фінансове становище великі сільськогосподарські підприємства у більшості випадків масштабно вирішити проблеми будівництва сучасного, комфортного житла на селі не в змозі. Тому необхідно більш активно залучати інвестиції.

На сьогодні немає сенсу переконувати в тому, що як аграрне виробництво, так і соціальна сфера села потребують залучення інвестицій. Разом із тим інвестиційний процес, активізація інвестицій залежать узагалі від стану інвестиційного «клімату» в державі. Саме останній дозволяє інвестору зробити розрахунки вкладень щодо того чи

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 20. – Ст. 148.

² Офіційний вісник України. – 2007. – № 22. – Ст. 867.

іншого проекту, враховуючи ризики і, що головне, можливості отримання прибутків. Звичайно, вкладення в соціальну сферу, порівняно із виробничою, завжди будуть менш економічно ефективними, а значить непривабливими. Однак у всіх випадках буде отримано соціальний ефект, який безпосередньо впливатиме на активізацію «людського фактора», а в кінцевому підсумку — на ефективність аграрного виробництва.

До кола питань, які свідчать про слабку інвестиційну активність у соціальній сфері села, необхідно віднести недоліки законодавства, що регулюють інвестиційні, податкові відносини, а також організаційні недоліки, такі, як відсутність професійних інвестиційних структур (компаній, фірм) та ін.

Варто підкреслити, що сучасне інвестиційне законодавство, нормативно-правові акти¹, які регулюють велику кількість суспільно-економічних відносин, що пов'язані як із реалізацією інвестиційної діяльності в національній економіці взагалі, так і зокрема в агровиробничій і соціальній сфері села, характеризується комплексністю.

Фахівці виділяють такі традиційні для будь-якого комплексного законодавства напрями: регулювання податкових, митних, валютних, цивільно-правових і процесуальних відносин. Усе це дає підстави стверджувати, що в цьому і полягає взагалі специфіка інвестиційної діяльності в такій важливій галузі економіки, як сільське господарство, і зокрема в соціальній сфері села. Тут слід виходити з багатьох відносин, які виникають у процесі залучення та розміщен-

¹ *Про інвестиційну діяльність*: Закон України від 18 верес. 1991 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 47. — Ст. 646; *Про іноземні інвестиції*: Закон України від 13 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 26. — Ст. 357; *Про державну програму стимулювання іноземних інвестицій в Україні*: Закон України від 17 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 6. — Ст. 28; *Про режим іноземного інвестування*: Закон України від 16 берез. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 19. — Ст. 80 та ін.

ня інвестицій, що і складають сферу регулювання інвестиційним законодавством.

Необхідно констатувати, що сучасний стан і розвиток інвестиційного законодавства як одного із чинників, що впливає на інвестиційний клімат в аграрному секторі економіки, є незадовільним, а щодо соціальної сфери села, включаючи житлове будівництво, — майже відсутній. Тому інвестор не поспішає робити вкладення в житлове будівництво, об'єкти охорони здоров'я, освіти, культури і спорту тощо. Потрібно виходити з того, що інвестор буде здійснювати таку діяльність, виходячи із реалій, які мають місце в цій сфері, враховуючи занепад соціальної інфраструктури сільських територій. Разом із тим, як слушно зазначає О. Е. Мілаш, з одного боку, часто змінюючи умови для приватного інвестування вітчизняного і зарубіжного капіталу, в Україні позбавляють серйозних інвесторів упевненості в стабільності українського законодавства, тому що не забезпечуються гарантії правового захисту їх інтересів. З другого боку, прийняте за останні роки інвестиційне законодавство слід розглядати все-таки не як політику півзаходів або як відсутність політики у сфері регулювання інвестиційної діяльності, а скоріше, як поступовий рух методом проб і помилок на непростому шляху розвитку нового українського законодавства, що відображає складний процес формування цивілізованої державної інвестиційно-інноваційної політики в сучасній Україні¹. Тому завданням законодавця є закріплення прозорих, чітких правил, які виключали б можливість втрати інвестором своїх вкладень, а також безпідставного (протиправного) втручання в його діяльність чиновників від влади. Убачається, що законодавець повинен створити інвестору такі умови, щоб він міг прорахувати всі можливі варіанти для

¹ Див.: *Симсон О. Э.* Инвестиционные и инновационные правоотношения: Перспективы развития публичной и частной сфер. – Киев, 2005. – С. 35.

здійснення своєї діяльності з урахуванням своїх інтересів. На законодавчому рівні важливо закріпити гарантії, які надає держава інвестору, забезпечити їх виконання, сприяти прямій діяльності інвесторів.

Певною мірою такий підхід визначено змінами, внесеними Законом України від 16 травня 2007 р. «Про державний архітектурно-будівельний контроль та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві»¹. Водночас в цьому Законі відсутні положення щодо інвестицій житлового будівництва на селі.

З огляду на зазначене, варто погодитися з тими науковцями, які пропонують створити та розвивати спеціальне інвестиційне законодавство за галузевою ознакою². Законодавство, що регулює різні відносини, відштовхується від специфіки об'єктів. Специфіку соціальної сфери села необхідно пов'язувати з низкою факторів, не властивих загальному законодавству, а тому вони потребують окремого регулювання. У зв'язку з цим доцільно було б прийняти закон «Про інвестиції в соціальну сферу села». У соціальній сфері села, ураховуючи її специфіку, повинні застосовуватись особливі норми й правила з метою конкретизації правовідносин. Разом із тим таке регулювання має виключати дублювання норм загального законодавства, не вступати з ним у суперечності та, що важливо, забезпечити направленість і всебічність регулювання.

Слід зупинитися на деяких конкретних пропозиціях по вдосконаленню законодавства щодо інвестицій у соціальну сферу села. По-перше, необхідно розробити систему державних гарантій інвесторам (вітчизняним, іноземним), включаючи надання гарантій протягом періоду реалізації різних інвестиційних проектів; по-друге, варто визначити

¹ Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1677.

² Див., наприклад: Сонюк В. А. Державно-правове регулювання інвестиційних відносин в АПК // Організаційно-правові питання аграрної реформи в Україні. – К., 2003. – С. 170 та ін.

першочергові інвестиційні напрями щодо об'єктів соціальної інфраструктури (житлове будівництво, охорона здоров'я, освіта, водо-, газозабезпечення, транспорт, зв'язок тощо); по-третє, потрібно ліквідувати наявні прогалини та суперечності між інвестиційним і податковим законодавством; по-четверте, закріпити умови й порядок надання податкових пільг для інвесторів, а також установити спеціальні податкові режими та ін.

Таким чином, наявність і подальший розвиток спеціального законодавства дасть змогу активізувати інвестиційну діяльність у соціальній сфері села. Це буде свідченням сприятливого інвестиційного клімату, який впливатиме на обсяги залучення інвестицій у житлове будівництво, інші об'єкти соціальної інфраструктури на селі.

Належне житлове будівництво в сільській місцевості дозволить сформуванню самодостатній тип економічної поведінки сільського жителя, збалансувати потреби селянина та можливості суспільства в реалізації сучасної соціальної політики, розв'язанні соціальних завдань щодо зайнятості сільського населення, зменшення кількості безробітних серед сільських жителів.

Один із напрямів вирішення вказаних завдань слід вбачати у прямому зв'язку між будівництвом сучасних комфортабельних житлових будинків на селі та розвитком сільського зеленого туризму.

Як слушно зазначає Ю. В. Вишневська, ця галузь набуває нині активного розвитку на території України у вигляді сільського туризму. Такий вид туризму виконує функції оздоровлення та пізнання, даючи можливість міським жителям відпочити в сільській місцевості на природі, відвідати місцеві пам'ятки, ознайомитися з побутом сучасних сільських мешканців і народними традиціями, які вони зберігають із давніх часів. Сільський туризм розвиває інфраструктуру села, забезпечує селян новими робочими міс-

цями та сприяє надходженню коштів до державного й місцевого бюджетів¹.

На сьогодні в Україні сільський туризм не має достатньої правової бази, оскільки він розглядається лише як вид туризму в Законі України від 18 листопада 2003 р. «Про туризм». Законом України від 15 травня 2003 р. «Про особисте селянське господарство»² сільський туризм визнається як непідприємницька діяльність, що здійснюється фізичною особою або декількома особами, які перебувають у сімейних або родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки й споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг із використанням майна особистого селянського господарства.

На підтримку розвитку сільського туризму Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 3 липня 2006 р. № 373-р «Про затвердження плану заходів щодо державної підтримки розвитку сільського туризму на 2006–2010 роки»³.

Постановою Верховної Ради України від 20 грудня 2005 р. № 3238-IV «Про Рекомендації парламентських слухань про становище молоді в Україні «Сільська молодь: стан, проблеми та шляхи їх вирішення»⁴ також передбачено залучення сільської молоді до створення системи відпочинку на базі особистих селянських господарств.

Діяльність з удосконалення і розвитку сільського туризму в Україні здійснюють Міністерство культури та туризму України, Державна туристична адміністрація України, Національна рада по туризму. Залучені до цієї роботи

¹ Див.: Вишневецька Ю. В. Правове регулювання сільського туризму в Україні // Стан та перспективи розвитку юридичної науки та освіти: Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 5-річчю створення юрид. ф-ту Нац. аграр. ун-ту України, Київ, 17–18 листоп. 2006 р. – К., 2007. – С. 267.

² Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 29. – Ст. 232.

³ Збірник урядових нормативних актів України. – 2006. – № 33. – Ст. 708.

⁴ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16. – Ст. 145.

і громадські організації, такі, як Спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму та ін.

Оскільки сільський туризм є окремим видом туристичної діяльності та надає широкий спектр специфічних послуг, що потребує спеціальних підходів, пропонується розробити проект закону «Про сільський туризм», який би визначав поняття сільського туризму, правовий статус сільського господаря, права й обов'язки суб'єктів цього виду туристичної діяльності, форму та порядок укладення договорів за надані послуги. У сфері державного регулювання необхідно визначити компетентні органи, які б контролювали порядок проведення сертифікації, стандартизації та ліцензування наданих туристичних послуг, проводили б обмін досвідом із надання послуг особистими селянськими господарствами у сфері сільського туризму та здійснювали б реєстрацію туристів¹.

Діяльність у сфері сільського зеленого туризму є надзвичайно цікавою і відповідальною. Адже вона дає не лише заробіток селянам, а й можливість зберегти культурну спадщину й історію краю, спілкуватися з цікавими людьми з інших міст і країн.

Основою сільського зеленого туризму є агросадиба із сучасним житловим будинком, що створюють комфортні умови проживання, де є можливість не тільки смачно нагодувати і забезпечити побутові зручності постояльцям, туристам із міст, іноземних держав, а й зробити їх відпочинок по-справжньому цікавим і насиченим.

Голова державної служби туризму і курортів зазначає, що подолано байдужість на багатьох рівнях до цього виду туризму. З «тіні» виведено значну кількість агросадиб. Якщо в 2006 р. їх було зареєстровано 300, то в травні 2007 р. — 2200².

¹ Див.: Вишневецька Ю. В. Правове регулювання сільського туризму в Україні // Стан та перспективи розвитку юридичної науки та освіти: Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 5-річчю створення юрид. ф-ту Нац. аграр. ун-ту України, Київ, 17–18 листоп. 2006 р. – К., 2007. – С. 268.

² Урядовий кур'єр. – 2007. – 22 трав.

За словами голови Союзу сприяння розвитку сільського зеленого туризму України, на сьогодні інформацію про 600 садиб із 18 областей України, які пройшли експертизу на надання послуг у цій сфері, подано на сайті. Дані про найкращих господарів розміщено на сторінках каталогу «Українське село запрошує». Слід зауважити, що така популяризація цього виду діяльності є важливою і актуальною. Міністерство аграрної політики згідно з Програмою «Власний дім» передбачає надання 100 тис. грн кредиту під 3 % на 20 років — на реконструкцію чи нове будівництво в сільській місцевості. «Ми сьогодні ведемо роботу, щоб надати кредити в першу чергу тим, хто створить модельні господарства — як приклад. Своєрідний навчальний центр сільського туризму буде представляти традиційні для цієї місцевості архітектуру, ремесла, народні промисли, кухню тощо». Легалізація цього виду діяльності, створення сприятливого нормативно-правового поля (що забезпечило б безпосередню зайнятість сільського населення і дозволило не сплачувати податки) спричинили б появу десятків тисяч господарств, які б працювали в цьому секторі. «Сьогодні в нас у середньому 4 млн безробітних (чи зайнятих в особистому господарстві) у сільській місцевості, і 1 млн із них потенційно можуть бути учасниками цього ринку. Якщо буде прийнятий Верховною Радою України закон «Про сільський зелений туризм», то вже протягом наступних двох років з'явиться 5 тис. господарств», — прогнозує голова Союзу сприяння розвитку сільського зеленого туризму України¹.

До важливих надбань, що сприятимуть розвитку сільського туризму, необхідно віднести розробку методичної бази, відкриття інформаційних центрів, тематичних сайтів, випуск збірників порад. Разом із тим самі господарі, діяльністю яких став сільський туризм, нарікають на відсутність конкретної допомоги, зокрема й кредитно-фінансової.

¹ *Сельская жизнь*. — 2007. — 24 мая.

Без неї більшості селян започаткувати справу надзвичайно складно. А ще господарі скаржаться на відсутність належної інфраструктури. Наприклад, у багатьох селах дороги такі, що турист просто може не доїхати¹.

Варто зазначити, що кожна сім'я мешкає не в якомусь абстрактному просторі, а в конкретному селі (місті). І від того, наскільки комфортно їй ведеться, залежить її благополуччя, настроїв членів родини. А настроїв у сім'ї — чи не найголовніше².

Отже, соціальне спрямування політики щодо забезпечення сільських мешканців сучасним, комфортним житлом має бути націлене на максимальну віддачу, розкриття потенційних можливостей кожного жителя села, а також створення власного господарства й отримання від цього матеріального й морального задоволення.

2.2. Організаційно-правове забезпечення будівництва та ремонту шляхів із твердим покриттям у сільській місцевості

Досягти реальних соціально-економічних змін на селі не можливо без будівництва, реконструкції, розширення мережі шляхів із твердим покриттям не тільки в сільських населених пунктах, а й у цілому в державі. Дороги — це об'єкт соціальної інфраструктури.

Правове регулювання відносин, які виникають у зв'язку з ремонтом, реконструкцією доріг, під'їзних шляхів, мостів, у тому числі й у сільській місцевості, здійснюється низкою законів і підзаконних нормативних актів, а саме законами України: від 18 вересня 1991 р. «Про джерела фінансування дорожнього господарства України»³; від 11 грудня 1991 р.

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 22 трав.

² Див.: Кирей В. Чи комфортно нам ведеться? // Уряд. кур'єр. – 2007. – 26 лип.

³ Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 47. – Ст. 648.

«Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів»¹; від 15 травня 1992 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»; від 30 червня 1993 р. «Про дорожній рух»²; від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні»; від 8 вересня 2005 р. «Про автомобільні дороги»³ та іншими, а також постановами Кабінету Міністрів України: від 4 жовтня 2000 р. № 1519 «Про затвердження Типового концесійного договору на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги»⁴; від 5 березня 2007 р. № 374 «Про порядок надання та використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію і ремонт автомобільних доріг комунальної власності»⁵; від 27 червня 2007 р. № 879 «Про заходи щодо збереження автомобільних доріг загального користування»⁶ тощо.

Законом України «Про автомобільні дороги» визначені види автомобільних доріг, які поділяються на: автомобільні дороги загального користування; вулиці й дороги міст та інших населених пунктів; відомчі (технологічні) автомобільні дороги; автомобільні дороги на приватних територіях (ст. 5).

Відповідно до ст. 7 цього Закону автомобільні дороги загального користування є складовою єдиної транспортної системи України та задовольняють потреби суспільства в автомобільних пасажирських і вантажних перевезеннях.

Автомобільні дороги загального користування поділяються на автомобільні дороги державного та місцевого значення (ст. 8 Закону). У цій роботі мова йде в основному про ці дороги.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 11. – Ст. 150.

² Там само. – 1993. – № 34. – Ст. 352.

³ Там само. – 2005. – № 51. – Ст. 556.

⁴ Офіційний вісник України. – 2000. – № 41. – Ст. 1749.

⁵ Урядовий кур'єр. – 2007. – 28 берез.

⁶ Там само. – 11 лип.

Дорожня мережа — це транспортна артерія, яка забезпечує життєздатність, добробут як сільського, так і всього населення країни. Тому розглядати питання щодо функціонування та розвитку автомобільних доріг, незалежно від їх призначення та форм власності (державна, комунальна, автомобільні дороги на приватних територіях), тільки в сільській місцевості у відриві від організаційних заходів, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією шляхів у містах, селищах, у цілому в державі, було б неправильним.

Державну політику та стратегію розвитку всіх видів автомобільних доріг на території України здійснює Державна служба автомобільних доріг України, що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через керівника центрального органу виконавчої влади в галузі транспорту і який має свої органи управління на місцях (ст. 10).

Узагалі для будь-якої держави дороги мають чи не найважливіше економічне, моральне і культурне значення. Дороги — це обличчя держави. А тому для більшості країн ЄС «бетонно-асфальтна» тема належить до сфери як економічних, так і політичних пріоритетів.

Для України це питання із питань. Унікальне географічне положення таких регіонів, як Волинь, Закарпаття, Прикарпаття, Буковина, Поділля, Крим та інших, створюють усі передумови, аби сповна використати і транзитний, і природно-рекреаційний, і економічний потенціал. Розташування деяких із вищеназваних регіонів близько до кордонів європейських держав — членів Євросоюзу виводить питання розвитку дорожньої мережі та інфраструктури при ній на рівень серйозної державної програми. Ці регіони стали б для цивілізованої Європи ніби першим кадром, свого роду візитівкою України. Тому найближчим часом доведеться подбати і про бездоганне тверде покриття, і про затишні готелі обабіч траси та заклади швидкого харчування, місця відпочинку для автотуристів спочатку зі

скромним столиком і кошиком для сміття, а потім більш уніфікованими та зручними міні-мотелями. Такі плани, такі задуми в окремих регіонах уже почали реалізовуватися. Проте автодорожнє господарство майже в усіх регіонах у «страшному» занепаді. Більшість із них залишилися без будівельних автодорожніх потужностей. Через це першочергово доведеться вишукувати кошти на оновлення парку авто та спеціальної техніки. Тільки наявність власної матеріальної бази дасть змогу ставити і виконувати значимі, об'ємні завдання. Нині окремим облавтодорам як державним організаціям доводиться залучати техніку та спеціалістів з інших регіонів. Зокрема, Чернівецький облавтодор залучає техніку та спеціалістів із Херсонщини, Івано-Франківщини, Дніпропетровщини. Особливо бракує техніки для будівництва мостів, прокладання доріг у гірській місцевості, що вже говорити про ліквідацію повеней. Усе це потребує нестандартних рішень і керівництва області, і Укравтодору (Державної служби автомобільних доріг України). Наприклад, на думку голови Чернівецької облдержадміністрації, доведеться домовлятися з Міністерством транспорту про співпрацю стосовно того, які обов'язки бере на себе область і що закладає в перспективу власне Міністерство транспорту щодо дорожньої мережі, бо від того залежить чи не найскладніше — питання співфінансування. Дійшовши згоди щодо матеріальних перспектив, область плануватиме видатки з місцевих бюджетів, а десь залучатиме ще й інвесторів, розвиваючи тим самим недержавний сектор дорожнього господарства.

Сьогодні облавтодор — стовідсотково державна структура. Щоб отримати замовлення й кошти, їй необхідно проводити відповідний конкурс, тендер. Коли тендер виграє приватна фірма та залучає потужності облавтодору до виконання певних обсягів робіт — питань нема. Якщо ж, навпаки, тендер виграє облавтодор і за відсутності тих чи інших агрегатів залучає до субпідряду іншу компанію, це

потребує знову проведення конкурсу і витрачання значних державних коштів, котрі можна було б вкласти власне в ту ж дорогу. Це є неправильним і потребує, на думку голови Чернівецької облдержадміністрації, змінення законодавства. А до всього ще й бракує кадрів у райавтодорах. Старих добрих спеціалістів стає все менше, а молодих фахівців дуже важко знайти. Молоді люди сьогодні бачать престиж не в створенні тих же доріг, а здебільшого в сидінні перед комп'ютером¹.

Якби Україна з перших днів своєї незалежності спрямувала всі кошти і людські ресурси на будівництво сучасних шляхів, вони б автоматично вже давно ввели країну в Європейську спільноту². А поки що необхідно констатувати, що держава щороку втрачає понад 20 млрд грн лише через незадовільний стан наявних доріг, 90 % з яких не відповідають нормативним вимогам.

За словами заступника керівника Укравтодору, причина — не лише хронічне недофінансування ремонтів доріг (не кажучи про будівництво нових), а й корумпованість керівництва служби (в окремих областях), яке фінансово знекровлювало свої обласні підрозділи, доводило їх до штучного банкрутства, звичайно ж, з метою подальшої приватизації. Самі дороги місцевого значення (а їх протяжність 88 % від усіх наявних в Україні) планувалося передати в комунальну власність територіальних громад. Тобто немає дороги — немає проблем. Проте ці проблеми, навпаки, вилазять, наче шило з мішка, у найбільш невдалий момент і добряче тиснуть не лише на статистику ДАІ, а й імідж України³.

«Україну, як кожному державу, сприймають через зовнішні прояви, а це насамперед дороги, — каже голова Рівнен-

¹ Див.: *Ісаченко Л.* Нові пагони // Уряд. кур'єр. — 2007. — 21 черв.

² Див.: *Чирва А.* Два кінці Апієвої дороги // Уряд. кур'єр. — 2007. — 9 черв.

³ Див.: *Омеленчук І.* Дорога як... спосіб розбагатіти // Уряд. кур'єр. — 2006. — 21 жовт.

ської облдержадміністрації. — Соромно, але факт: коли йде розмова з послом Білорусі про збільшення вантажообігу між нашими державами, він запитує про те, як це можна зробити по рівненських шляхах? Нічого й дивуватися, що вантажопотоки йдуть на Польщу. Українці також сприймають турботу влади про себе через якість доріг. Чи не тому в трійці найбільш наболілих для людей проблем у будь-яких соціологічних опитуваннях фігурують дороги».

Нинішній підхід місцевої влади до «бородатої» проблеми означає: вона відкрито та публічно визнає, що в XXI столітті в 34 населених пунктах області немає навіть того, що принаймні формально могло б називатися дорогою. Засукавши рукава, влада прагне нарешті позбутися цього сорому¹.

Варто зазначити, що при перевезенні окремих видів сільськогосподарської продукції (зерна, цукрових буряків, деяких видів овочів) втрачається до 30 % від загальних обсягів її вирощення. А це складає майже 1 млрд грн.

Отже, Україна недостатньо забезпечена автомобільними дорогами. За станом на початок 2001 р. майже 6 тис. км доріг загального користування не мали твердого покриття, а дороги протяжністю 35 тис. км (22 %) мають низькоякісне покриття. Обсяги введення в дію автомобільних доріг загального користування за останні 10 років постійно зменшуються.

Слід додати, що мережа автодоріг загального користування України має протяжність 168,8 тис. км і щільність 280 км на 1000 кв. км території, яка значно нижча, ніж у розвинутих європейських країнах. При цьому на дороги державного значення у нас припадає 20,1 тис. км (12 % від протяжності всієї мережі доріг) і саме цими дорогами здійснюється до 80 % вантажообігу².

¹ Див.: *Омеленчук І.* Дорога як... спосіб розбагатіти // Уряд. кур'єр. – 2006. – 21 жовт.

² *Урядовий кур'єр.* – 2007. – 16 берез.

У контексті соціального розвитку села найбільш складний характер має процес розвитку мережі автомобільних доріг у сільській місцевості, яка налічує три групи: сільські дороги місцевого значення, внутрішньогосподарські технологічні дороги та дороги сільських населених пунктів.

За даними Держкомстату України, сільські автомобільні дороги місцевого значення забезпечені твердим покриттям на 93,4 %, із них 33 % мають низькоякісні перехідні покриття. Більшість сільських доріг належить до четвертої (78 %) і п'ятої (19 %) категорій, тобто порівняно з іншими дорогами держави вони гірші.

За даними обстеження соціально-економічного становища сільських населених пунктів України, здійсненого Держкомстатом України у 2000 р., до 8171 сільського населеного пункту не підведені дороги з твердим покриттям, із них 4865 сел знаходяться на відстані до 3 км від доріг із твердим покриттям, 1336 — 3–5 км, 1217 — 5–10 км і 753 — понад 10 км. Загальна відстань між цими населеними пунктами і дорогами з твердим покриттям становить більше як 33 тис. км, а середня на один населений пункт — 4 км.

За орієнтовними розрахунками Інституту аграрної економіки УААН, на початок 2001 р. загальна протяжність внутрішньогосподарських технологічних доріг становила 123 тис. км, із них 68 тис. км із твердим покриттям. Щільність внутрішньогосподарських технологічних доріг є низькою, особливо в Донецькій, Львівській і Сумській областях. Загальний обсяг будівництва цих доріг за останні роки був незначним. Якщо в 1990–1992 рр. було введено в дію 26,7 тис. км внутрішньогосподарських доріг, то за 1999–2000 рр. — лише 1,8 тис. км. Майже повністю припинилося будівництво внутрішньогосподарських технологічних доріг в АР Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Луганській, Черкаській і Чернівецькій областях.

Незадовільним є рівень забезпеченості також вулиць сільських населених пунктів твердим покриттям. За станом

на початок 2001 р. частка вулиць із твердим покриттям дорівнювала 46,3 % (107 тис. км) від загальної їх протяжності (232 тис. км)¹.

Відсутність доріг у сільській місцевості не стимулює будівництво інших об'єктів інфраструктури на селі, призводить не тільки до значних утрат коштів, матеріальних цінностей і часу, а також негативно впливає на розвиток підприємництва на селі, на підвищення сучасних стандартів у наданні побутових послуг сільським жителям, а головне — на морально-психологічний клімат, у якому перебувають мешканці сіл.

За розрахунками Інституту аграрної економіки УААН, річний ефект від будівництва 1 км дороги з твердим покриттям у сільській місцевості складає 33 тис. км; 56 тис. км внутрішньогосподарських технологічних доріг і 124 тис. сільських вулиць не мають твердого покриття, потреба в будівництві нових шляхів у сільській місцевості становить 213 тис. км. Ця потреба дорівнює протяжності наявних доріг із твердим покриттям (за станом на 1 січня 2001 р. — 212 тис. км), тобто половина шляхів у сільській місцевості потребує будівництва твердого покриття.

Таким чином, проблема розвитку шляхової мережі в сільській місцевості є масштабною, однак можливою для розв'язання. Фахівці зазначають, що за умови забезпечення докризових обсягів будівництва доріг у сільській місцевості її можна вирішити в період до 2015 р. З цією метою слід забезпечити пріоритетність розвитку шляхової мережі на селі на основі реалізації відповідних програм.

Пріоритетними напрямками розвитку шляхової мережі на селі є:

– забезпечення потреби сільського населення та суб'єктів господарювання в сільських автомобільних дорогах

¹ Див.: *Кисіль М. І., Ковальов С. М., Косарева Т. В.* Дороги у сільській місцевості // *Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку.* – К., 2002. – Вип. 5. – С. 591.

загального користування, а також їх облаштування на період до 2012 р.;

– будівництво внутрішньогосподарських (технологічних) доріг в обсягах, що визначаються їх власниками;

– будівництво та облаштування вулиць сільських населених пунктів в обсягах і строки, визначені органами місцевого самоврядування;

– будівництво мостів та інших об'єктів шляхової інфраструктури на рівні потреби на період до 2012 р.;

– благоустрій сільських доріг загального користування та доріг сільських населених пунктів¹.

Необхідно зауважити, що з метою поліпшення стану сільського шляхового господарства передбачалося реалізувати пропозиції регіонів, підготовлені до прийняття Державної програми розвитку соціальної сфери села. Зокрема, за цими пропозиціями планувалося у 2002–2005 рр. збудувати 6666 км нових сільських доріг загального користування і вуличної мережі. На 2005–2006 рр. було передбачено спорудження й уведення в дію 84 під'їздів із твердим покриттям до сільських населених пунктів з обсягом капітальних вкладень 92 млн грн².

Проте заплановане не було реалізоване. Тому проектом Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року передбачено будівництво й уведення в дію доріг із твердим покриттям до 2010 р. — 16 593,8 км, а до 2015 р. — 20 281,2 км. Це дозволить оптимізувати мережу доріг і забезпечити стійкий транспортний зв'язок сіл з іншими населеними пунктами.

Для будівництва, ремонту й реконструкції тільки доріг загального користування, за підрахунками фахівців, по-

¹ Див.: Кисіль М. І., Ковальов С. М., Косарева Т. В. Дороги у сільській місцевості // Агропромисловий комплекс України: стан, тенденції та перспективи розвитку. – К., 2002. – Вип. 5. – С. 592.

² Сільські вісті. – 2005. – 14 черв.

трібно 75 млрд грн¹. Відповідно до ст. 40 Закону України «Про автомобільні дороги» джерела фінансування будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування визначаються згідно із Законом України «Про державний бюджет України» на відповідний рік, законами України «Про джерела фінансування дорожнього господарства України», «Про податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів», «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» та іншими нормативно-правовими актами.

Розподіл коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування здійснюється з метою забезпечення сталого функціонування та збалансованого розвитку мережі автомобільних доріг загального користування в регіонах відповідно до пріоритетів, визначених державною стратегією та державними програмами, з урахуванням фактичного стану автомобільних доріг.

Згідно із зазначеною ст. 40 — у першу чергу кошти спрямовуються на розбудову національної мережі міжнародних автомобільних доріг, збереження та розвиток автомобільних доріг, що забезпечують транспортне сполучення сільських населених пунктів.

На 2007 р. заплановане значне збільшення державного фінансування розвитку українських автошляхів. На утримання доріг Держбюджетом передбачено 9 млрд грн. Такі кошти закладаються вперше, проте на всі дорожні потреби їх не вистачить². Тому через обмеженість коштів, які направляються на ці цілі з державного бюджету, Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про дер-

¹ Див.: *Ищенко Г.* Дороги потребують капіталовкладень // Уряд. кур'єр. — 2006. — 16 листоп.

² *Урядовий кур'єр.* — 2006. — 19 жовт.

жавний бюджет України на 2007 рік»¹, згідно з якими Державній службі автомобільних доріг України у 2007 р. дозволено залучити кредити в сумі до 4 700 000 тис. грн, у тому числі: до 4 500 000 тис. грн — на будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування, а також до 200 000 тис. грн — на придбання обладнання та механізмів для ремонту й утримання автомобільних доріг (ст. 126)².

Заступник голови Державної служби автомобільних доріг України зауважив, що Укравтодор залучатиме кредити в розумних межах, прогнозуючи наслідки — як віддавати і за рахунок чого. Уже у 2008 р. на погашення кредитів йтиме 1063 млрд грн, або близько 20 % від загальних обсягів фінансування господарства. Це значні кошти. Тому в 2009 р. планується впровадити міжнародну систему контролю вартості та якості будівництва доріг FIDIK, що дасть змогу здешевити роботи на 15–20 %. Доволі часто підрядники завищують вартість робіт, безпідставно використовуючи більш дорогі технології та устаткування, а система FIDIK працює за іншим принципом. Вона жорстко обмежує можливість збільшення вартості порівняно з виграним тендером, контролює якість робіт, встановлює чітку систему відносин між замовником, інженером-консультантом і підрядчиком. Іншими словами, система шукає дешеві рішення якісних матеріалів і робіт. Наразі за такою системою будується дорога Київ — Одеса³.

Окрім цього, програма будівництва автобанів в Україні, що розрахована на найближчі п'ять років, потребує загального обсягу фінансування до 20 млрд дол. Завдання для України — протягом п'яти років побудувати 5–7 тис. км

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – Ст. 66.

² Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2007 рік»: Закон України від 5 квіт. 2007 р. // Уряд. кур'єр. – 2007. – 30 трав.

³ Див.: *Луценко Г.* Дороги потребують капіталовкладень // Уряд. кур'єр. – 2006. – 16 листоп.

автобанів. Це, звісно, дорога справа. У державі таких грошей немає. А тому необхідно знаходити відповідні механізми фінансування. Для того щоб підняти будівництво доріг на вищий рівень, Україні потрібні надійні партнери на найближчі 15–20 років. Для цього передбачається створення консорціуму для будівництва швидкісних автодоріг за участю французьких компаній BNOUYGUES та VINCI, а також залучення міжнародних фінансових інституцій, зокрема «Сіті банку».

Планується, що кошти на будівництво доріг залучатимуться на концесійній основі. Виділятимуться ділянки для будівництва на 25 років, а за цей час консорціум, який їх споруджуватиме, здійснюватиме й експлуатацію автобану¹.

Такий підхід щодо автобанів у державі здійснюється згідно з положеннями законів України: від 16 липня 1999 р. «Про концесії»²; від 14 грудня 1999 р. «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг»³ та Постанови Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2000 р. № 1519, якою було затверджено Типовий концесійний договір на будівництво та експлуатацію автомобільної дороги⁴.

Слід зауважити, що такі дороги потрібні. Проте є низка чинників (окрім фінансових), які не сприяють активному введенню в країні системи платних доріг. Наприклад, у чинному законодавстві майже відсутня гарантія компенсації інтенсивності руху концесіонерам, які працюватимуть в Україні, щоб будувати дороги та їх використовувати. А головна проблема — це звички, традиції та платоспроможність населення. Тому необхідно обов'язково мати альтернативні дороги, які будуть експлуатуватися значно інтенсивніше, ніж платні, унаслідок відсутності грошей у більшій частині населення.

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 16 січ.

² Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.

³ Там само. – 2000. – № 3. – Ст. 21.

⁴ Там само. – № 41. – Ст. 1749.

Згідно зі ст. 41 Закону України «Про автомобільні дороги» фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів (у тому числі й сіл) здійснюється за рахунок бюджетів міст та інших населених пунктів, а також інших джерел фінансування, визначених законодавством.

Розподіл коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та інших населених пунктів здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування, у віданні яких вони перебувають, з метою збереження та розвитку вулично-дорожньої мережі відповідно до пріоритетів, визначених державними програмами та перспективними планами розвитку транспортної системи міст та інших населених пунктів, з урахуванням фактичного стану вулично-дорожньої мережі.

У першу чергу кошти спрямовуються на реконструкцію та ремонт вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, що сполучаються з автомобільними дорогами загальногo користування державного значення та входять до єдиної транспортної системи України, забезпечення безпеки руху та екологічного стану вулиць і доріг міст та інших населених пунктів, ремонт і реконструкцію мостів та шляхопроводів.

Таким чином, вирішення проблем фінансування будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг сіл можливе за кошти бюджету сільських рад. Усе це потребує значних капіталовкладень, а видатки сільського бюджету на сьогодні обмежені. Тому необхідно створювати привабливий інвестиційний клімат на селі. Наприклад, коли збанкрутіли місцеві сільськогосподарські підприємства «Нова Україна», «Переробник», призначений господарським судом ліквідатор реалізував їхнє майно, яке знаходилося в межах села Зазим'я, що на Київщині. Сільська рада передала землі, які були в користуванні збанкрутілих сільгоспідприємств під будівлями, новим власникам спо-

руд. За рахунок відчуження цієї землі сільська рада створила фонд розвитку, за кошти якого зробила тверде покриття на майже десяти сільських дорогах. За останній рік у селі тверде покриття з'явилося на десяти вулицях, на інших проведено ремонт. При цьому практикується своєрідний підхід до благоустрою населеного пункту, так би мовити, конкурсний. Оголосили, приміром, що першою буде заасфальтована та вулиця в селі, жителі якої найкраще приберуть свої подвір'я, не засмічуватимуть дорогу, відремонтують і пофарбують огорожі, висадять під ними квіти тощо.

Розпочато роботи з облаштування в'їзду в село — це буде скверик зі стелою та православним хрестом¹.

Безперечно, необхідно здійснювати пошук інших джерел фінансування будівництва і ремонту доріг у сільській місцевості. Убачається, що поміж вищенаведених підходів щодо фінансування на ці цілі могли б бути використані кошти великих промислових підприємств. Такі підприємства, виходячи з економічної доцільності, відкривали б свої цехи, філії в тих селах, мешканці яких здебільшого не зайняті в аграрному виробництві. Це дало б змогу, по-перше, зняти гострі питання щодо зайнятості, а значить, певною мірою змінити ситуацію на краще з відтоком робочої сили, безробіттям на селі; по-друге, вкладати кошти в будівництво, ремонт доріг у таких селах.

Заслужовують на увагу і деякі організаційні заходи, пов'язані з передачею доріг, підпорядкованих місцевим органам влади, до управління Державної служби доріг України. Так, розглянуто й затверджено проекти розпоряджень Кабінету Міністрів України про передачу автомобільної дороги між селами Іванківці Ярмолинецького та Коржівці Деражнянського районів Хмельницької області протяжністю 6 км із комунальної власності сіл у державну

¹ Див.: *Наконецний О.* Сільська громада як оберіг духовності // Уряд. кур'єр. — 2007. — 7 черв.

власність із віднесенням її до сфери управління Державної служби автомобільних доріг України. Реалізація проекту забезпечить безперербійне автотранспортне сполучення між районами Хмельницької області та залізничною станцією Деражня.

Планом будівництва автомобільних доріг місцевого значення на 2007 р. по Укравтодору на спорудження зазначеної ділянки автомобільної дороги передбачені кошти в обсязі 3,7 млн грн, термін її будівництва — 2007–2008 рр.¹ Усе це дозволить зменшити навантаження на місцеві бюджети.

Отже, втілення в життя викладених вище заходів дасть можливість уже в недалекому майбутньому відчутно поліпшити ситуацію з ремонтом і будівництвом доріг у сільській місцевості.

2.3. Організаційно-правове забезпечення медичного та фізкультурно-спортивного обслуговування жителів сільських населених пунктів

2.3.1. Правове забезпечення медичного обслуговування жителів села

Розвиток соціальної сфери села потребує організації для сільських мешканців належного медичного обслуговування. Збереження здоров'я селянина як громадянина, безпосереднє його лікування є важливою державною справою. Тут держава виступає офіційним представником усього суспільства, а не тільки окремих його верств. Відносини між державою та особистістю (громадянином) у галузі охорони здоров'я здійснюються на основі взаємної відповідальності, яка виражається: у прийнятті державою конкретних зобов'язань, спрямованих на забезпечення прав

¹ Див.: *Ткаченко В.* Коли лідер громади – господиня // Уряд. кур'єр. – 2006. – 17 листоп.

громадян на охорону здоров'я; у наявності реальної відповідальності посадових осіб медичної галузі за невиконання їх посадових обов'язків, направлених на збереження здоров'я громадян, перед суспільством та особистістю. Слушно зазначає В. М. Пашков, що право громадян на охорону здоров'я має бути не лише проголошене, а й гарантоване державою. Такою гарантією є закріплення права на охорону здоров'я в ст. 49 Конституції України. Проте реальне забезпечення права на життя та здоров'я досягається шляхом створення механізму захисту та встановлення відповідальності. У галузі охорони здоров'я це має особливе значення. Відсутність будь-якої відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за руйнування системи охорони здоров'я чи представників закладів охорони здоров'я перед громадянами за неякісне виконання своїх обов'язків¹ спричиняє незадовільне збереження здоров'я населення, у тому числі й сільського.

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади та територіальні громади, через виконавчі органи сільських, селищних і міських рад здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів у цій сфері, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього середовища і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій².

Охорона здоров'я — це одна з галузей, яка функціонує цілодобово. Від ефективності роботи останньої залежить здоров'я населення держави. Нині не треба нікого переконувати, що медицина — у глибокій кризі. Як наслідок,

¹ Див.: Пашков В. М. Напрямки оптимізації господарсько-правового забезпечення суспільних відносин у галузі охорони здоров'я. — К., 2006. — С. 4–5.

² Там само. — С. 7.

сьогодні в Україні смертність більше ніж удвічі перевищує народжуваність. На початок 2004 р. населення України становило 46,6 млн чоловік. У порівнянні з 1993–1994 рр., коли нас було 52,2 млн, населення щорічно зменшується. Ситуація в Україні залишається критичною, і згідно з прогнозом демографів нас у 2050-х рр. може бути 36–39 млн.

У цілому медицина як галузь в Україні не поступається європейській, але більшість громадян не в змозі платити за своєчасну діагностику, ліки, не говорячи вже про операції, адже задеклароване в Конституції безоплатне медичне обслуговування в реальному житті обмежується тільки викликом швидкої допомоги та візитом до дільничного лікаря за рецептом. Невипадково в Україні з'явилося багато запущених хвороб, що набувають все більш масового характеру. Наприклад, загальна чисельність онкохворих наближається до 1 млн осіб, кількість нових випадків онкологічних захворювань щорічно перевищує 160 тис.

Також зростає кількість хворих на туберкульоз, ВІЛ/СНІД, вірусний гепатит. Щорічно реєструється майже 40 тис. випадків захворювань туберкульозом, при цьому близько 1 тис. — серед самих медичних працівників.

Результати дослідження дають підстави стверджувати, що боротьба з туберкульозом не стала основною в пріоритетних напрямках регіональної політики. Адже вона не зводиться лише до медичних проблем. Поширенню захворювання сприяють і соціальні фактори: погіршення умов життя, зростання безробіття. На соціально незахищені верстви населення припадає понад 60 % хворих на туберкульоз. І це не випадково, оскільки у 2003–2005 рр. мінімальна заробітна плата становила близько 65 % від прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб¹.

¹ Конституція України. Суспільна цінність – здоров'я // Уряд. кур'єр. – 2007. – 12 трав.

Усе більше молоді та людей зрілого віку «підсідають» на наркотики й алкоголь — рахунок іде на мільйони. Не випадково, що зменшується тривалість віку саме здорового життя. У нас вона на 10–15 років менша, ніж у Європі, США і розвинених країнах Азії. Якщо в 70-ті рр. минулого століття ми жили довше, ніж жителі деяких країн Європи, Азії та Японії, то нині середня тривалість життя в Україні — 67 років (у чоловіків — 62 роки, у жінок — 73 роки). Для порівняння в Німеччині, Великій Британії, Фінляндії, Греції — 79 років, у Франції, Норвегії, Іспанії — 80 років, а в Швеції, Італії, Ісландії та Швейцарії — 81 рік. А довше за всіх, за даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, живуть мешканці Японії. Незважаючи на всі урагани, цунамі та землетруси, середня тривалість життя складає 82 роки (чоловіки — 79 років, жінки — 86 років)¹.

За даними Всесоюзного перепису населення 1989 р., в Україні проживало 51,45 млн людей. Уже з 1993 р. спостерігався різкий спад народжуваності. За даними перепису населення України, який проводився в 2001 р., у країні залишилося вже 48 млн 150 тис. громадян. Ця тенденція зберігається донині.

Так, на 1 квітня 2007 р. в Україні, за даними Держкомстату України, чисельність наявного населення становила 46 559,6 тис. чоловік. Упродовж січня — березня 2007 р. кількість населення зменшилась на 86,4 тис. чоловік, або на 7,5 чоловіка на 1000 населення. Загальне скорочення чисельності населення відбулося виключно за рахунок природного скорочення — 90,0 тис. чоловік, тоді як міграційний приріст населення становив 3,6 тис. чоловік. За січень — березень 2007 р. у порівнянні з аналогічним періодом 2006 р. природне скорочення зменшилось на 12,5 тис. чоловік. Зменшення природного скорочення є результатом як збільшення кількості народжених на 5,8 тис. чоловік по-

¹ *Товариш.* — 2006. — листоп. — № 95 (885).

рівняно з відповідним періодом 2006 р., так і скорочення кількості померлих на 6,7 тис. чоловік¹.

Українське село, яке завжди було осередком духовності та природного приросту населення, також вимирає. Про це свідчить такий факт. Якщо в 2002 р. у Новоторецькій середній школі на Дніпропетровщині навчалось 100 дітей, то в 2005 р. їх залишилося 40. У 2006 р. до першого класу пішла лише одна дитина. А скільки таких шкіл по Україні?² З 2001 до 2005 р. в 3600 українських селах не народилося жодної дитини³.

Рівень смертності серед немовлят (кількість дітей, що померли у віці до 1 року, на 1000 дітей, котрі народилися живими) в Україні приблизно вдвічі вищий, аніж у країнах Західної Європи. Так, за даними на 2006 р., у нашій країні цей показник становив 10,0, у той час як у Великій Британії — 5,1, у Франції — 3,6, у Німеччині — 3,9⁴.

Майже 25 % від показника загальної смертності — це люди працездатного віку. Тому висока загальна смертність населення та низька народжуваність виводять проблему здоров'я і тривалості життя на рівень загальнонаціональних, таких, які визначають перспективи збереження й розвитку нації⁵.

Отже, демографічна ситуація в Україні потребує посилення державного регулювання у сфері охорони здоров'я. В. М. Пашков слушно зауважує, що формування державної законодавчої політики в галузі охорони здоров'я зумовлене визнанням незмінної актуальності національної системи охорони здоров'я як важливої складової забезпечення жит-

¹ Урядовий кур'єр. — 2007. — 31 трав.

² Сільські вісті. — 2006. — 7 груд.

³ Товариш. — 2007. — трав. — № 54 (948).

⁴ Урядовий кур'єр. — 2007. — 28 лип.

⁵ Дослідження стану репродуктивного та статевого здоров'я чоловіків в Україні (Ситуативний аналіз) / Українська Асоціація планування сім'ї, Благодійний фонд «Здоров'я жінки і планування сім'ї», Канадсько-Український гендерний фонд. — К., 2003. — С. 32.

тедіяльності суспільства. Функція формування державної законодавчої політики передбачає діяльність інституцій щодо усвідомлення проблеми пошуку варіантів вирішення проблеми, прийняття відповідного рішення, забезпечення умов для його практичного втілення, що знаходить свій зовнішній вияв у нормативно-правовому закріпленні стратегічних цілей, завдань, принципів і напрямів діяльності в галузі охорони здоров'я у формі концепцій, програм розвитку та відповідних законодавчих актів. Діючий інституціональний механізм формування та реалізації державної законодавчої політики в галузі охорони здоров'я в цілому визначений основними положеннями, сформульованими в Конституції України, Основах законодавства України про охорону здоров'я, інших законодавчих і підзаконних актах¹.

Як уже зазначалося, ст. 49 Конституції України закріпила право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Слід підкреслити, що здоров'я громадян необхідно розглядати в контексті національної безпеки держави. Тому відповідно до ст. 6 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки» пріоритетами національних інтересів України є: гарантування конституційних прав і свобод людини та громадянина; зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення².

Відповідно до ст. 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. Верховна Рада України формує основи державної політики в галузі охорони здоров'я шляхом закріплення засад (як конституційних, так і законодавчих) охорони здоров'я, визначає головні завдання, мету, принципи, напрями, устанавлює обсяг і нормативи бюджетного фінансування, а також затверджує комплексні та цільові загальнодержавні програми охорони здоров'я.

¹ Див.: Пашков В. М. Указ. праця. – С. 17.

² Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

Окрім цього, реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади. Особисту відповідальність за неї несе Президент України, який виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я та забезпечує реалізацію положень законодавства про охорону здоров'я через систему органів державної виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України також здійснює державну політику у сфері охорони здоров'я. У цьому контексті на Кабінет Міністрів покладена функція розробки та реалізації державних цільових програм, створення економічних, правових і організаційних механізмів, що стимулюють ефективну діяльність у галузі охорони здоров'я, і т. д.

Міністерство охорони здоров'я та інші центральні органи державної виконавчої влади (у межах своєї компетенції) розробляють програми в галузі охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, вимоги, направлені на підвищення ефективності охорони здоров'я населення, та ін.

Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування реалізують державну політику охорони здоров'я в межах компетенції, закріпленої чинним законодавством.

Аналізуючи державну політику в галузі охорони здоров'я в цілому, необхідно звернути увагу на те, що в Конституції України не визначено, що соціальна політика щодо наведеної галузі є окремим напрямом її реалізації. В інших законодавчих актах, а саме в Законі України від 18 березня 2004 р. «Про державні цільові програми»¹, в переліку державних цільових програм за спрямованістю наведені соціальні програми, що передбачають розв'язання проблем підвищення рівня та якості життя, посилення соціального захисту населення, розвитку охорони здоров'я тощо².

¹ Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 956.

² Аналіз чинних державних цільових програм за спрямованістю в галузі охорони здоров'я провів В. М. Пашков (*Пашков В. М.* Напрямки оптимізації господарсько-правового забезпечення суспільних відносин у галузі охорони здоров'я. – К., 2006. – С. 19–22).

У зв'язку з цим слід зауважити, що на сьогодні в Україні існує понад 120 загальнонаціональних урядових програм і близько 3000 регіональних. Кількість проектів, у яких так чи інакше задіяні державні ресурси, обчислюється десятками тисяч¹.

Як же фінансуються державні програми?

Відповідно до Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 14², у першому кварталі 2007 р. на забезпечення медичних заходів щодо боротьби з туберкульозом, профілактики та лікування СНІДу, лікування онкологічних хворих було виділено з державного бюджету лише 203,7 тис. грн при видатках на рік у 457,6 млн грн. У щомісячному розписі держбюджету видатки за окремими програмами загальнодержавного значення передбачено здійснювати наприкінці року. Водночас на оснащення, приміром, фельдшерсько-акушерських пунктів та придбання для сільських закладів охорони здоров'я автомобілів швидкої допомоги планується виділити лише 70 млн грн, тобто 70 % від річної суми³.

У Державному бюджеті України на 2007 р. передбачено 100 млн грн субвенції місцевим бюджетам на оснащення сільських лікувальних амбулаторій (СЛА) та фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАП), придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я⁴.

Сільська медицина, від рівня якої залежить здоров'я значної частини населення, нині перебуває в нелегкому становищі. На сьогодні в Україні налічується майже 15 тис. ФАПів, із яких 5,5 тис. укомплектовані менш як на 50 % і майже 7 тис. — більш як на 50 %. Тільки 1,4 тис. ФАПів

¹ Див.: *Ольховіков О.* Успіх закладається в проекті // Уряд. кур'єр. – 2006. – 5 верес.

² *Офіційний вісник України.* – 2002. – № 9. – Ст. 403.

³ *Урядовий кур'єр.* – 2007. – 12 трав.

⁴ Там само. – 21 лип.

повністю укомплектовані необхідним обладнанням. Сьогодні близько 300 сіл із населенням від 500 до 1000 чоловік не мають лікувальних закладів. Кожен п'ятий заклад, що надає первинну допомогу сільському населенню (ФАП, СЛА, амбулаторні підрозділи дільничних і районних лікарень), потребує капітального ремонту або перебуває в аварійному стані¹.

У 2006 р. 326 фельдшерсько-акушерських пунктів мали бути реорганізовані в лікарські амбулаторії. Однак для обслуговування сільського населення потрібно придбати майже 9 тис. спеціалізованих машин швидкої медичної допомоги. Їх планується передати сільським лікарським амбулаторіям, дільничним лікарням та створити на їх базі пункти швидкої медичної допомоги, що розташовуватимуться на відстані понад 20 км від центральних районних лікарень.

З метою реалізації цих заходів Кабінет Міністрів України Постановою від 21 березня 2007 р. № 500 «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2006 р. № 603»² вніс зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2006 р. № 603 «Про затвердження Порядку використання в 2006 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я»³. Зокрема передбачається, що Міністерство охорони здоров'я до початку проведення процедури закупівлі товарів подає Міністерству фінансів інформацію про рівень оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги в сільських закладах охорони здоров'я за формою, установленною Мін-

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 21 лип.

² Офіційний вісник України. – 2007. – № 22. – Ст. 862.

³ Там само. – 2006. – № 18. – Ст. 1847.

фіном, та погоджує з ним перелік товарів, їх кількість та орієнтовну вартість.

Відповідно до цього фельдшерсько-акушерські пункти та сільські лікарські амбулаторії Сумської області отримали 44 комплекти обладнання для ФАПів та 40 — для амбулаторій. Виходячи з важливості первинної медичної допомоги в загальноукраїнській системі охорони здоров'я, парадоксальним є той факт, що ця ланка медичної допомоги, через яку надається 80 % послуг населенню, отримує лише 8 % від бюджетних коштів, передбачених на систему охорони здоров'я. На закупівлю одного комплекту обладнання для ФАПу потрібно 35–40 тис. грн. Така сума не є надто обтяжливою як для місцевих бюджетів, так і для бізнесу¹.

Отже, поліпшити медичне обслуговування сільського населення тільки за рахунок державного бюджету навряд чи вдасться. А тому варто посилити організаційні заходи, направлені на розв'язання проблем щодо надання якісних медичних послуг сільським мешканцям.

У зв'язку з цим було б доцільним, по-перше, зробити більш доступною медичну допомогу в сільській місцевості не тільки за кошти обласних чи районних бюджетів, а й за рахунок інших джерел. Наприклад, одразу три фельдшерсько-акушерських пункти запрацювали в Корецькому районі, що на Рівненщині. Усі вони зведені за рахунок коштів спільного проекту Уряду України та Світового банку «Фонд соціальних інвестицій» і внеску місцевої громади. Загальна вартість мікропроекту — понад 340 тис. грн, із них внесок громади — більш як 40 тис. грн. На місці кошти допомогли зібрати районна державна адміністрація та місцевий підприємець, власник фермерського господарства².

За ініціативою голови Харківської облдержадміністрації місцевою бізнес-елітою закуплено для сільських медич-

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 24 берез.

² Див.: *Омелянчук І.* Сільські храми здоров'я // Уряд. кур'єр. – 2007. – 7 черв.

них закладів області майже 30 автомобілів швидкої допомоги.

Трьома сільськими дільничними лікарнями та Долинською центральною районною лікарнею в Кіровоградській області створено мережу комп'ютерної кардіографії. Налагоджено інтернет-зв'язок з Кіровоградським обласним кардіологічним центром, завдяки чому сільський лікар може оперативного проконсультуватись у районних та обласних спеціалістів, щоб надати кваліфіковану допомогу тяжкохворому, не транспортуючи його. Оснащуються і ФАПи. У Марфівському сільському фельдшерсько-акушерському пункті встановили повний комплект сучасного медичного обладнання. За його допомогою сільський фельдшер може самостійно здійснювати діагностику, надавати висококваліфіковану медичну допомогу селянам. Кошти для цих цілей було виділено Маловодянською сільською радою, а це — 130 тис. грн¹.

По-друге, слід більш активно поширювати практику створювання дільниць сімейної медицини на селі. Так, в Харківській області за останні 15 років кількість таких дільниць збільшилася в 7 разів. Сьогодні сімейні лікарі обслуговують близько 1,5 млн громадян, що становить 52 % населення області. При цьому в 19 сільських районах усі жителі отримують первинну медичну допомогу сімейних лікарів, а серед мешканців села 92,2 %. З обласного бюджету для створення матеріально-технічної бази сімейної медицини було виділено 6,5 млн грн, що дало змогу придбати все необхідне медичне обладнання та автотранспорт.

За останні роки з місцевих бюджетів та інших джерел на підготовку приміщень для відкриття амбулаторій сімейної медицини та їх оснащення було виділено ще понад 3 млн грн, що й забезпечило досягнення та закріплення позитивних результатів².

¹ Див.: Ковальчук К. На потреби медицини // Сіл. вісті. – 2007. – 19 січ.

² Урядовий кур'єр. – 2006. – 30 груд.

По-третє, необхідно встановити на законодавчому рівні відсоткові надбавки до посадових окладів сільським медикам. Вони за рівнем оплати залишаються на 29-му, передостанньому, місці серед працівників інших галузей. Тридцять відсотків медиків отримують зарплату дещо вищу від прожиткового мінімуму, інші 70 % меншу за прожитковий мінімум¹.

Правда, до кінця 2007 р., як повідомив міністр охорони здоров'я, зарплату медикам збільшать на 20 %. У цифрах це означає, що лікарі отримуватимуть приблизно на 170 грн, а середній медичний персонал — на 100 грн більше, ніж тепер. Таким чином, праця українського медика до кінця 2007 р. оцінюватиметься приблизно у 800 грн.

Утім, кадрове укомплектування медичної галузі й надалі залишається величезною проблемою. Найбільше страждає село, де бракує лікарів — близько 8 тис. спеціалістів. Сьогодні майже половина сільських лікарів — пенсіонери, а молоді спеціалісти, знаючи про умови роботи сільського медика (точніше, їх відсутність), природно, їхати туди не хочуть².

У проекті Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року зазначено, що у сфері охорони здоров'я сільського населення першочергова увага спрямовуватиметься на: формування та налагодження функціонування на селі системи надання медичної допомоги населенню на основі пріоритетного розвитку первинної медико-санітарної допомоги на засадах загальної практики — сімейної медицини; оптимізацію мережі первинної медико-санітарної допомоги шляхом створення фельдшерсько-акушерських пунктів у селах із населенням понад 500 осіб, реорганізації

¹ Див.: *Юрчишин М.* Медики вимагають // Сіл. вісті. – 2005. – 25 листопад.

² Див.: *Моїсеєва Т.* Грошей більше, фахівців – ні // Уряд. кур'єр. – 2007. – 21 берез.

фельдшерсько-акушерських пунктів, які охоплюють обслуговуванням понад 1000 осіб населення, в амбулаторії загальної практики — сімейної медицини, їх оснащення та кадрове забезпечення; задоволення потреб сільського населення в спеціалізованій та невідкладній медичній допомозі шляхом оснащення та поліпшення кадрового забезпечення відповідних лікувально-профілактичних закладів.

По-четверте, є доцільним систематично проводити профогляди на селі на всіх рівнях медичної допомоги. Міністерство охорони здоров'я України на виконання Указу Президента від 6 грудня 2005 р. № 1694 «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» запровадило щорічну всеукраїнську акцію «Від первинної ланки до здорової нації». Захід спрямовано на надання кваліфікованої медичної допомоги сільському населенню. Ця акція, яка в 2007 р. триває з липня до грудня, направлена на забезпечення безоплатної медичної допомоги трьох рівнів і передбачає проведення профілактичних медичних оглядів (первинний рівень), консультування хворих та за необхідності госпіталізацію до лікарень (вторинний і третинний рівні). Здійснюються діагностичні дослідження — флюорографічні, лабораторні, УЗД, ЕКГ¹.

Такі профілактичні медичні огляди є необхідними, зважаючи на високі показники виявлення різних захворювань на пізніх стадіях серед сільського населення. Люди з віддалених сіл не завжди мають можливість приїхати на обстеження до району чи області. До обласних лікарів звертаються, як правило, тоді, коли хвороба, якій можна було запобігти чи зупинити, уже прогресує. Профілактика захворювань та їх раннє виявлення є необхідними умовами збереження здоров'я кожної людини, а своєчасне обстеження — передумовою здорового способу життя.

До проведення профоглядів доцільно залучати кращих спеціалістів обласної лікарні, онкодиспансеру, обласного

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 21 лип.

протитуберкульозного диспансеру, облстоматполіклініки, кардіоцентру тощо. Для цього потрібно надавати найкраще сучасне устаткування — пересувний мамологічний комплекс, пересувні флюорографи, стоматустановки, лабораторно-діагностичні комплекси. Після обстеження хворим доцільно призначати лікування на місцях, у разі потреби направляти їх на стаціонарне лікування.

Наприклад, у Черкаській області відповідно до цього вже оглянуто більше 440 тис. жителів сіл. До проведення оглядів було залучено близько 4 тис. медичних працівників. Більше 60 тис. обстежених було госпіталізовано, понад 40 тис. (9 тис. із них — діти) взято під диспансерний нагляд. Такі показники свідчать про необхідність перетворення зазначеної акції на постійні, систематичні заходи з метою наближення якісної спеціалізованої медичної допомоги до жителів сільської місцевості¹.

По-п'яте, необхідно посилити роботу з медичного обслуговування сільських жителів, які є працівниками сільськогосподарських підприємств незалежно від форм власності й господарювання. Це залежить від належного правового забезпечення організаційних заходів щодо створення здорових і безпечних умов праці в сільськогосподарських підприємствах. Організація охорони праці в останніх включає комплекс заходів щодо охорони здоров'я працівників, забезпечення виконання основних вимог законодавства з охорони праці, додержання працівниками правил і норм з охорони праці.

Чинне законодавство визначає дві групи гарантій щодо забезпечення реалізації прав працівників сільськогосподарських підприємств на охорону здоров'я і створення безпечних умов праці. До першої групи належать гарантії права на охорону праці при прийомі на роботу, наприклад проведення обов'язкового медичного огляду. До другої

¹ Див.: *Кирей В.* Профогляди на селі // Уряд. кур'єр. – 2006. – 25 листопа.

групи — гарантії права працівників сільськогосподарських підприємств на охорону праці в процесі трудової діяльності. Мова йде про обов'язковий щорічний медичний огляд працюючих¹. Саме в цьому полягає посилена увага щодо медичного обслуговування сільських жителів, працюючих в сільськогосподарських підприємствах.

Необхідно констатувати, що, на жаль, нині така практика в більшості сільськогосподарських підприємств майже відсутня.

По-шосте, слід активно та ціленаправлено здійснювати заходи щодо відродження шкільної медицини. На сьогодні п'яту частину в державі становлять діти — майбутнє нації. Найменші громадяни потребують до себе повсякденної уваги. Тривогу викликає здоров'я хлопчиків і дівчаток, зокрема тих, хто навчається в школі.

Фахівці свідчать, що 30 % дітей сідають за шкільні парти здоровими, а закінчують навчальний заклад такими лише 6 %. Останніми роками в динаміці здоров'я дитячого населення поширилися негативні тенденції: збільшилася загальна захворюваність і кількість дітей із хронічною патологією та морфофункціональними відхиленнями, а група здорових дедалі зменшується незалежно від місця проживання. Причин цьому є декілька:

а) матеріально-технічний стан та оснащення навчальних закладів здебільшого не відповідають гігієнічним вимогам повноцінного й гармонійного розвитку підростаючого покоління. Будівлі понад 100 шкіл, за висновками технічної експертизи, є аварійними, у кожній десятій школі відсутня каналізація, вийшла з ладу централізована система водопостачання та опалення, а кожну п'яту школу в країні не під'єднали до централізованих мереж водопостачання. Наприклад, в Тернопільській області 4 % приміщень загальноосвітніх закладів не відповідають санітарно-гігієнічним вимогам;

¹ *Аграрне право України* / За ред. проф. В. З. Янчука – С. 444.

б) неналежною є робота з організації харчування дітей у навчальних та оздоровчих закладах. Статистика свідчить, що в кожній четвертій школі країни немає їдалень чи буфетів, відсутнє гаряче харчування. У міських загальноосвітніх закладах обідають лише 1–15 % школярів, у сільських — до 30 %. У 20 % шкіл взагалі не переймаються готуванням їжі для учнів. Санепідеміологи стверджують, що під час проведення тендерів на постачання харчових продуктів і сировини до навчальних закладів віддають передусім перевагу ціновій пропозиції, а не якості та гігієнічній безпеці;

в) недотримання рекомендацій щодо гігієнічного режиму праці та відпочинку. Питання здобуття дітьми знань у школі й збереження їхнього здоров'я мають розглядатися в комплексі. Слід подбати про справжнє забезпечення умов навчання дітей, що відповідають фізіологічним потребам дівчаток і хлопчиків. Виявляється, що навчальні навантаження, нові освітні технології не погоджуються із санепідемслужбою. Наразі учні 5–6 класів вивчають до сімнадцяти предметів. Спеціалісти стверджують, що це перевищує допустимі норми на 1–3 години. Перевантажена навчальна програма веде до того, що робочий день учнів молодших класів триває 10–12 годин, а старших — 15–16 годин. Отже, працівникам Міністерства охорони здоров'я і Міністерства освіти і науки України в цьому аспекті потрібно налагодити плідну співпрацю, аби розклад шкільних уроків був складений з урахуванням можливостей дитячого організму, причому за умови належного харчування та відпочинку учнів¹.

Дослідження виявили, що 31,7 % школярів молодших класів, 44,1 % — середніх, 47,8 % — старших класів ігнорують рекомендації щодо гігієнічного режиму навчання та відпочинку.

¹ Див.: Шот М. Відроджувати шкільну медицину // Уряд. кур'єр. – 2006. – 9 верес.

Значний відсоток дітей недосипає, мало буває на свіжому повітрі, натомість діти багато часу витрачають на перегляд телепередач або на комп'ютерні ігри.

Співробітники Інституту педіатрії, акушерства та гінекології АМН України, досліджуючи психоемоційний стан школярів, виявили підвищену втомлюваність у 55 % дітей молодшого віку та в 30 % знижену працездатність. У 44 % хлопчиків і 36,9 % дівчаток — низькі показники резервних функцій серцево-судинної системи¹. За час навчання у школі в дітей учетверо зростає кількість випадків порушень зору, удвічі — захворювань органів травлення, у 3,5 разу — нервової та ендокринної системи. Понад 52 % випускників загальноосвітніх закладів мають серйозні проблеми зі здоров'ям, а 40 % страждають на хронічні недуги. Тривожить медиків і те, що останніми роками відчутно зростає показник нервово-психічних захворювань у школярів. Дивно, що така складна ситуація зі здоров'ям школярів не викликає занепокоєння установ охорони здоров'я: поглиблені огляди нерідко проводяться формально, у багатьох дітей не виявляється наявна патологія і вони не отримують адекватного лікування та оздоровлення. Лікарі пояснюють це тим, що дитяча поліклініка не має умов для проведення поглиблених оглядів школярів та організації їм реабілітаційних заходів. Педіатрична служба в основному концентрує увагу на забезпеченні медичною допомогою дітей раннього віку².

Виходячи з цього, у державі доцільно відроджувати шкільну медицину. Адже небагато загальноосвітніх закладів нині мають свій медичний кабінет, посаду медсестри, обладнання, препарати та засоби для надання першої медичної допомоги. Отже, збереження здоров'я дітей залишається нагальною справою держави, медиків та освітян.

¹ Див.: Неділько В. Недоглянуті квіти нашого майбутнього // Уряд. кур'єр. — 2006. — 1 квіт.

² Там само.

У цьому контексті заслуговують на увагу пропозиції фахівців щодо розробки і прийняття державної програми «Освіта і здоров'я»¹. Прописна істина: майбутнє має та країна, у якій виростають здорові та щасливі діти, є зрозумілою без зайвих слів.

Таким чином, вирішення в комплексі вищезазначених питань дозволить покращити медичне обслуговування мешканців сільських населених пунктів, а також стане визначальним фактором збереження здоров'я дітей.

2.3.2. Правове забезпечення фізкультурно-спортивного обслуговування сільських жителів

Відродження українського села на сьогодні, поряд із будівництвом житла, доріг, належним медичним обслуговуванням та іншим, потребує створення необхідних умов для занять фізкультурою та спортом.

Чинним законодавством передбачені різні способи й джерела будівництва об'єктів фізкультури і спорту. Наприклад, згідно із ст. 1 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» будівництво об'єктів спорту здійснюється за рахунок державного і місцевого бюджетів. Спорудження об'єктів фізкультурно-спортивного призначення може здійснюватися як підрядним, так і господарським способами. Це не означає, що сільськогосподарські підприємства, маючи власні кошти, не можуть здійснювати таку діяльність. З цією метою сільськогосподарські підприємства незалежно від форм власності вправі на договірних засадах об'єднувати кошти з місцевими радами народних депутатів або самостійно фінансувати роботи зі спорудження об'єктів фізкультурного та спортивно-оздоровчого призначення. Такі об'єкти, збудовані за рахунок власних коштів сільськогосподарських підприємств,

¹ Див.: Неділько В. Недоглянуті квіти нашого майбутнього // Уряд. кур'єр. – 2006. – 1 квіт.

належать останнім на праві власності, якщо інше не передбачено законом чи договором.

Витрати, пов'язані з утриманням і обслуговуванням власних об'єктів соціально-культурного призначення, належать до витрат виробництва сільськогосподарського підприємства¹. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» не оподатковується частина доходу підприємств, організацій, що витрачається на розвиток та утримання соціальної сфери села, об'єктів фізичної культури і спорту в сільській місцевості.

Слід зауважити, що під час реорганізації колективних сільськогосподарських підприємств, радгоспів кількість молоді на селі зменшилась, до мінімуму зведена фінансова підтримка спортивного руху, об'єктів фізичної культури і спорту сучасними аграрними товаровиробниками. Багато спортивних споруд перестали функціонувати, і, як наслідок, фізкультурно-спортивна активність серед сільських мешканців стала згасати.

Разом із тим, згідно зі ст. 49 Конституції України, держава турбується про розвиток фізичної культури і спорту. Отже, вплив держави на розвиток фізичної культури та спорту, у тому числі й на селі, є важливим фактором суспільного розвитку, оскільки формує якість життя громадян. Такий вплив держави проявляється: а) у правовому забезпеченні розвитку й функціонування цієї галузі; б) у створенні інфраструктури, системи фізичної культури і спорту; в) у створенні саморегулятивних організацій із наділенням їх деякими регулятивними повноваженнями, що належать до компетенції відповідних органів державної виконавчої влади.

На сьогодні відносини в зазначеній сфері зарегламентовані низкою законодавчих і підзаконних нормативних

¹ *Про оподаткування* прибутку підприємств: Закон України від 24 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 28.

актів, а саме законами України: від 24 грудня 1993 р. «Про фізичну культуру і спорт»¹; від 14 вересня 2000 р. «Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні»²; постановами Кабінету Міністрів України: від 5 листопада 1999 р. № 2061 «Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю»³; від 15 листопада 2006 р. № 1594 «Про затвердження Державної програми розвитку фізичної культури і спорту на 2007–2011 роки»⁴; від 21 березня 2007 р. № 520 «Про затвердження Порядку використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки громадських організацій фізкультурно-спортивного спрямування»⁵; Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 985 «Про заходи підготовки та проведення в Україні у 2005 році Міжнародного року спорту і фізичного виховання»⁶ та ін.

Закон України «Про фізичну культуру і спорт» є базовим. Він визначає правові, економічні, організаційні та соціальні заходи забезпечення розвитку фізичної культури і спорту в державі. Прийняття цього Закону є свідченням реалізації державної політики у сфері фізичної культури і спорту як окремого напрямку її діяльності. Указаний Закон, вищенаведені нормативні акти, а також Закон України «Про державні цільові програми» передбачають розв'язання існуючих проблем підвищення рівня фізичної культури і спорту. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про державні цільові програми» розробленню проекту будь-якої цільової програми з подальшим її затвердженням передуює схвалення концепції такої програми.

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.

² Там само. – 2000. – № 43. – Ст. 370.

³ Офіційний вісник України. – 1999. – № 45. – Ст. 40.

⁴ Там само. – 2006. – № 46. – Ст. 3078.

⁵ Там само. – 2007. – № 22. – Ст. 880.

⁶ Урядовий кур'єр. – 2005. – 16 січ.

Необхідно звернути увагу на те, що в Концепції Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р¹, не передбачені заходи щодо поліпшення ситуації у сфері фізкультури і спорту на селі.

Разом із тим у проекті Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року у сфері фізичної культури, спорту передбачається створення умов для занять фізичною культурою за місцем проживання та в місцях масового відпочинку шляхом побудови фізкультурно-спортивних закладів та зміцнення наявної матеріально-технічної бази фізкультурно-спортивних комплексів, забезпечення їх фінансування необхідними коштами, обладнанням і фахівцями.

На будівництво, реконструкцію, ремонт спортивних споруд у 2007 р. заплановано виділити 129 млн грн, 27 млн грн — із державного бюджету, 16 млн — за рахунок місцевого бюджету і 86 млн — з інших джерел. У 2009 р. на ці заходи виділяється 140 млн грн, із них 36 млн — із держбюджету, 15 млн — з місцевого бюджету, 89 млн — з інших джерел.

Відповідно до порядку використання у 2007 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2007 р. № 322², визначено механізм використання в 2007 р. коштів, передбачених Міністерством аграрної політики в державному бюджеті за програмою «Розвиток фізичної культури і спорту серед сільського населення».

Зокрема, бюджетні кошти спрямовуються Міністерством аграрної політики на фінансову підтримку фізкультурно-спортивного товариства «Колос», а саме:

¹ Урядовий кур'єр. — 2007. — 21 берез.

² Офіційний вісник України. — 2005. — № 52. — Ст. 339.

– центральній раді товариства на її утримання та забезпечення діяльності (оплата праці та комунальних послуг, послуг зв'язку, оренди, проведення ремонту, транспортні витрати, організаційно-методичні заходи), а також організацію роботи із створення умов для розвитку фізичної культури і спорту серед сільського населення (проведення масових фізкультурно-спортивних, фізкультурно-оздоровчих заходів і змагань, забезпечення навчально-тренувального процесу й участі спортсменів товариства «Колос» у змаганнях різного рівня, включаючи змагання серед студентів вищих аграрних навчальних закладів, та інших заходів, пов'язаних із фізкультурно-спортивною діяльністю товариства);

– центральній школі вищої спортивної майстерності товариства на її утримання, забезпечення діяльності та навчально-тренувального процесу (оплата праці та комунальних послуг, проведення ремонту, транспортні витрати, придбання спортивної форми, одягу і взуття, обладнання та інвентарю, організація й проведення навчально-тренувальних зборів і змагань, здійснення заходів із навчально-методичної роботи);

– спортивним базам центральної ради товариства на оплату витрат, пов'язаних із поліпшенням їх технічного стану.

Розподіл бюджетних коштів здійснюється з урахуванням поданого товариством обґрунтування потреби в коштах та детальних розрахунків витрат, визначених на підставі штатної чисельності працівників, затверджених умов оплати праці, єдиного календарного плану фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів товариства, установлених норм та нормативів, діючих цін і тарифів, відповідної проектно-кошторисної документації, результатів фінансово-господарської діяльності за минулий період та прогнозних показників діяльності на поточний рік, а також із урахуванням можливості здійснення відповідних видатків за раху-

нок власних коштів товариства та підпорядкованих йому закладів або надходжень з інших джерел.

Необхідно зауважити відносно законодавчого забезпечення розвитку спорту взагалі. Тут головною проблемою є те, що закони приймаються, але вони залишаються деклараціями, як у випадку із Законом України від 14 вересня 2000 р. «Про підтримку олімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні» в галузі пільгового оподаткування підприємств, що витрачають кошти на розвиток спорту. Доцільно було б розробити нову редакцію закону «Про фізичну культуру і спорт», у якій передбачити додаткові джерела залучення коштів (окрім державного та місцевого бюджетів) на потреби фізичної культури і спорту в сільській місцевості, наприклад, залучення частини коштів від реалізації державних лотерей, пільгове земельне оподаткування спортивних споруд, створення сприятливих умов для інвесторів і партнерів, благодійних організацій. Це невеликий перелік завдань, що знаходиться у площині нормативно-правового забезпечення.

Уявляється, що з метою створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання та у місцях масового відпочинку жителів як сільських населених пунктів, так і міст необхідно реалізувати низку організаційних заходів, використовуючи існуючу практику. Наприклад, благодійна організація «Фонд братів Кличків» і компанія «Кока-кола Україна» започаткували в 2005 р. соціальний проект «Клич друзів — граймо разом!», яким передбачалося спорудження п'ятнадцяти дитячих спортивних майданчиків. Цей проект мав на меті відродження в молоді інтересу до спорту, розвиток традицій здорового способу життя. Голова правління благодійної організації «Фонд братів Кличків» Віталій Кличко слушно зазначив, що «непокоїть те, що в багатьох містах та селах України підлітки та молодь не мають можливості займатися спортом неподалік від своїх помешкань. Замість цього вони

йдуть на вулицю та набувають поганих звичок. Усі ми прагнемо, щоб наші діти росли здоровими, сильними і гармонійно розвиненими... Я сам колись починав долучатися до спорту саме на спортивному майданчику і буду щасливий, якщо з тих, хто нині проводитиме час на майданчиках, у майбутньому вийдуть спортсмени, які прославлять нашу державу»¹.

Не менш важливими є заходи, пов'язані з проведенням у сільській місцевості фізкультурно-спортивних змагань. До них доцільно залучати жителів декількох сел. Наприклад, в Дніпропетровській області започатковані фізкультурно-оздоровчі змагання на звання «Найкраще спортивне село 2007 року». Переможцем було визнано село Катеринівка Покровського району. Друге й третє місця посіли села Партизанське та Степове Дніпропетровського району.

Змагання проводилися під патронатом управління з питань молоді та спорту облдержадміністрації спільно з Дніпропетровською обласною радою фізкультурно-спортивного товариства «Колос». Усього в них взяли участь 12 сіл із 11 сільських районів, які представили близько 250 спортсменів. До програми було включено шість видів спорту. На першому етапі змагання залучалися всі бажаючі, старші за 16 років. Із найспортивніших із них створювали окремі команди, які брали участь у подальшій боротьбі. Після цього сільські ради визначали найкраще село району, яке й було рекомендовано вже на обласні змагання. До сімейних перегонів допускалися лише ті команди, у складі яких була дитина віком 10–12 років.

Переможці та призери в цих видах спорту одержали кубки, грамоти, медалі та цінні подарунки².

Потребує підвищеної уваги і питання щодо поліпшення роботи з організації фізичного виховання учнів у сіль-

¹ Коваль Л. Спортивний майданчик – шлях до здоров'я молоді // Уряд. кур'єр. – 2007. – 8 черв.

² Урядовий кур'єр. – 2007. – 24 лип.

ських школах. У школах України останнім часом чимало зроблено для популяризації футболу. Зусиллями Федерації футболу України видано і розповсюджено якісні навчально-методичні посібники «Футбол у школі» К. Віхрова та зошити-порадники з фізичної культури для різних вікових груп школярів. У шкільній програмі нині — по три заняття фізкультури на тиждень задля виховання добрих фізичних і моральних якостей учнів. Третій урок при цьому вважається уроком футболу. Та, на жаль, третю тижневу годину фізкультури запровадили не скрізь. Подекуди в сільських школах уроки фізкультури проходять двічі на тиждень, а то й взагалі обходяться без них, бо в класах, де навчається менше п'яти учнів, вивчають лише «найважливіші» предмети, до яких уроки фізкультури, виходить, не належать.

Разом із тим школярів по п'ять-шість годин змушують сидіти за партами нерухомо. Таким чином нехтується величезна роль фізкультури для розвитку дитячого організму, адже «фізкультура — це лікар без скальпеля». А потім медики з тривогою констатують, що школу закінчує лише 6 % здорових учнів.

Відсутність уроків фізкультури позбавляє учнів можливості усвідомити, що таке здоровий спосіб життя. А його ж потрібно не лише проголошувати — його треба впроваджувати. У сучасному селі зведено нанівець роботу закладів культури, боротися є з чим: це численні «пункти» самогонваріння, що швидко і вміло залучають до себе молодь, це кафе, бари та всілякі інші «генделики». Іноді влада знаходить вихід у тому, що закриває невеличку сільську школу, а учнів возять на навчання до іншого села. Та життя довело: якщо в селі немає школи, то воно гине. Слушно зауважують сільські вчителі фізкультури, ветерани освіти та спорту Г. Ковальчук, А. Марчишин, що потрібно турбуватися про кожну сільську школу, про фізичні та моральні якості кожного учня. На їхню думку, потрібно негайно

в усіх сільських школах запровадити по три години фізкультури на тиждень, фізкультура має стати обов'язковим предметом незалежно від кількості учнів у класі¹.

Необхідно зазначити, що фізична активність — це засіб формування, збереження і зміцнення здоров'я людини. Здоров'я дорослих сільських жителів, підростаючого покоління, можливості для їхнього фізичного розвитку та активного відпочинку не можуть не хвилювати суспільство. Тому тільки деякі запропоновані вище організаційні та правові заходи в певній мірі сприятимуть вирішенню питань щодо відновлення й розвитку соціальної фізкультурно-спортивної бази на селі.

2.4. Правове регулювання відносин в освітній сфері в сільській місцевості

Складовою соціального розвитку села є освітня сфера. Відносини, які виникають у цій галузі, регулюються низкою законодавчих актів про освіту. Законодавство України про освіту базується на Конституції України і складається із законів: від 23 травня 1991 р. «Про освіту»²; від 10 лютого 1998 р. «Про професійно-технічну освіту»³; від 13 травня 1999 р. «Про загальну середню освіту»⁴; від 22 червня 2000 р. «Про позашкільну освіту»⁵; від 11 липня 2001 р. «Про дошкільну освіту»⁶; від 11 січня 2002 р. «Про вищу освіту»⁷, а також постанов Кабінету Міністрів України: від 3 червня 1999 р. № 956 «Про затвердження Положення про ступеневу професійно-технічну освіту»⁸; від 31

¹ Сільські вісті. – 2007. – 19 лип.

² Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

³ Там само. – 1998. – № 32. – Ст. 215.

⁴ Там само. – 1999. – № 28. – Ст. 230.

⁵ Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 1190.

⁶ Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 259.

⁷ Там само. – 2002. – № 20. – Ст. 134.

⁸ Офіційний вісник України. – 1999. – № 23. – Ст. 956.

березня 2003 р. № 435 «Про реалізацію окремих положень і норм, передбачених статтями 25 і 34 Закону України «Про загальну середню освіту», статтями 18 і 22 Закону України «Про позашкільну освіту», статтею 30 Закону України «Про дошкільну освіту», статтею 9 Закону України «Про вищу освіту»¹; від 21 березня 2007 р. № 511 «Про затвердження Порядку використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, які проживають у сільській місцевості»²; від 21 березня 2007 р. № 512 «Про затвердження Порядку використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів»³ та ін.

Згідно із ст. 2 Закону України «Про освіту» завданням законодавства в цій сфері є регулювання суспільних відносин щодо навчання, виховання, професійної, загальнокультурної підготовки громадян України.

Держава визнає освіту пріоритетною сферою соціально-економічного, духовного, культурного розвитку суспільства.

Державна політика в галузі освіти визначається Верховною Радою України відповідно до Конституції України і здійснюється органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (ст. 4 Закону).

Державна політика в цій сфері спрямована на: гарантування доступу жителів сільської місцевості до якісної безкоштовної дошкільної освіти, утримання, відповідно до вимог державних стандартів і нормативів, мереж дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних закладів з обов'язковим фінансовим, матеріально-технічним та кадровим забезпеченням, відновлення та будівництво нових дошкіль-

¹ *Офіційний вісник України*. – 2003. – № 14. – Ст. 630.

² *Урядовий кур'єр*. – 2007. – 4 квіт.

³ Там само.

них закладів та шкіл у населених пунктах, у яких вони відсутні; поступове збільшення кількості альтернативних, якісно вищих за формами навчання, навчальних закладів — гімназій, ліцеїв тощо та забезпечення їх фахівцями; створення спеціалізованої мережі закладів для виховання та навчання обдарованих сільських дітей, укомплектування їх високоякісним обладнанням, кваліфікованими фахівцями; забезпечення загальноосвітніх шкіл автотранспортом згідно з програмою «Шкільний автобус» та ін.

У галузі освіти в межах реалізації Державної програми розвитку сфери села до 2005 року передбачалися: відновлення, добудова і спорудження шкіл та дошкільних навчальних закладів у селах, де налічувалося понад 50 дітей шкільного віку та які розташовані на відстані понад 3 км від населених пунктів; там, де є такі заклади, — створення комплексів «загальноосвітній навчальний заклад — соціально-культурний центр села»; забезпечення належних умов для навчання дітей у початковій школі за місцем їх проживання за умови, що в селі буде не менш як 5 учнів. Окрім цього, планувалося здійснювати регулярне підвезення до місця навчання й додому дітей дошкільного віку, учнів і педагогічних працівників у сільській місцевості.

Відповідно до Програми інформатизації та комп'ютеризації сільських шкіл передбачалося створити і обладнати комп'ютерні класи.

Планувалося також застосування нових форм навчання і виховання дітей із урахуванням специфіки розселення та змін вікової структури жителів села.

За рахунок коштів місцевих бюджетів (115,1 млн грн) і Державного бюджету України (229,1 млн грн) передбачалося відкрити 450 шкіл, із них побудувати нових — 353.

Необхідно констатувати, що, на жаль, Державна програма розвитку сфери села до 2005 року майже «провалилась». Указані заходи здебільшого не були втілені в реальність. З'явилася тривожна тенденція. За словами міністра

освіти і науки, нині одна з найболючіших проблем — «закриття навчальних закладів в українській глибинці. Село без школи — те саме, що людина без серця...».

За останні п'ять років в Україні зникло 655 шкіл. У 2006 р. хоча і було закрито їх близько 70, стільки ж ново-збудованих планувалося ввести в експлуатацію до кінця року. Недопустимо позбавляти дітей права на освіту, яке гарантує ст. 53 Конституції України. Хоча, крім суб'єктивних причин, тут є й об'єктивні — відсутність учнів, спричинена кризою. Якщо в 2004 р. в Україні сіло за парти 430 тис. першокласників, то в 2005 р. — 405 тис. А десять років тому їх було 800 тис. Якщо в селі немає школи, то воно гине¹.

У 2006 р. на всій території України близько 97 шкіл були на межі закриття. Понад 80 шкіл потребували капітального ремонту.

В освітній сфері мають місце й проблеми іншого характеру, насамперед: забезпечення навчальних закладів паливом для котелень; шкіл — кадрами; учнів шкіл — підручниками та ін.

Наприклад, на сьогодні проблема з підручниками турбує не тільки учнів. Через брак шкільної літератури не можуть повноцінно проводитися уроки, діти не готують домашні завдання, а батьки відповідно не мають можливості придбати всі необхідні підручники.

Школярі більшу частину часу вирішують, у кого і на скільки має бути «Математика» чи «Українська література». Адже до самого вивчення предмета руки зазвичай не доходять. Коли один підручник на два-три класи, то про яку повноцінну освіту може йти мова².

Варто зазначити, що в 2006 р. із державного бюджету на видання підручників для школи було виділено 130 млн грн. Середня ціна підручника не перевищувала минулорічну,

¹ Див.: *Голубєва Л.* Секрет успіху? Щоранку о шостій на п'ять годин за підручниками! // *Сіл. вісті.* — 2005. — 8 листоп.

² *Товариш.* — 2007. — квіт. — № 34 (928).

а в деяких випадках вона навіть на 10–15 % була нижчою. Це свідчить про економію бюджетних коштів. За рахунок такої економії вдалося зробити замовлення на додатковий тираж підручників для старшої школи¹.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про освіту» місцеві органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику в галузі освіти в межах їх компетенції:

- устанавлюють, не нижче від визначених Міністерством освіти України мінімальних нормативів, обсяги бюджетного фінансування навчальних закладів, установ, організацій системи освіти, що є комунальною власністю, та забезпечують фінансування витрат на їх утримання;

- забезпечують розвиток мережі навчальних закладів та установ, організацій системи освіти, зміцнення їх матеріальної бази, господарське обслуговування;

- здійснюють соціальний захист працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створюють умови для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного і фінансового забезпечення;

- організують обмін дітей дошкільного та шкільного віку, контролюють виконання вимог щодо навчання дітей у навчальних закладах;

- вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з опікою і піклуванням про неповнолітніх, які залишилися без піклування батьків, дітей-сиріт, захистом їх прав, наданням матеріальної та іншої допомоги;

- створюють належні умови за місцем проживання для виховання дітей, молоді, розвитку здібностей, задоволення їх інтересів;

- забезпечують у сільській місцевості регулярне безкоштовне підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників;

¹ *Товариш.* – 2007. – верес. – № 71 (861).

– організовують професійне консультування молоді та продуктивну працю учнів;

– визначають потреби, обсяги і розробляють пропозиції щодо державного замовлення на підготовку робітничих кадрів для регіону;

– вирішують у встановленому порядку питання, пов'язані з наданням особам, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, можливості здобувати загальну середню освіту.

Місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створюються відповідні органи управління освітою. Цією статтею закріплені повноваження таких органів.

Ст. 29 Закону України «Про освіту» визначена структура освіти, яка включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту; післядипломну освіту; аспірантуру; докторантуру; самоосвіту.

Слід зазначити, що в структурі освіти найпоширенішими в сільській місцевості є дошкільна, загальна середня, позашкільна, професійно-технічна освіта. Реалізуючи своє конституційне право на освіту, сільські жителі, в основному молодь, мають можливість здобувати й вищу освіту, навчатися в аспірантурі, докторантурі у навчальних закладах, що, як правило, розташовані в містах.

Необхідно зауважити, що відносини, які виникають у системі дошкільної освіти, регулюються відповідними положеннями базового Закону України «Про освіту» і спеціальними законами.

Згідно із ст. 33 Закону України «Про освіту» дошкільна освіта та виховання здійснюються в сім'ї, дошкільних навчальних закладах у взаємодії з сім'єю і мають на меті забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання.

У ст. 11 Закону України «Про дошкільну освіту» визначено, що дошкільний навчальний заклад — навчальний заклад, що забезпечує реалізацію права дитини на здобуття дошкільної освіти, її фізичний, розумовий і духовний розвиток, соціальну адаптацію та готовність продовжувати освіту.

Дошкільний навчальний заклад:

– задовольняє потреби громадян відповідної території в здобутті дошкільної освіти;

– забезпечує відповідність рівня дошкільної освіти вимогам Базового компонента дошкільної освіти;

– створює безпечні та нешкідливі умови розвитку, виховання та навчання дітей, режим роботи, умови для фізичного розвитку та зміцнення здоров'я відповідно до санітарно-гігієнічних вимог і забезпечує їх дотримання;

– формує в дітей гігієнічні навички та основи здорового способу життя, норми безпечної поведінки;

– сприяє збереженню та зміцненню здоров'я, розумовому, психологічному та фізичному розвитку дітей;

– здійснює соціально-педагогічний патронат, взаємодію із сім'єю;

– є осередком поширення серед батьків психолого-педагогічних і фізіологічних знань про дітей дошкільного віку;

– дотримується фінансової дисципліни, зберігає матеріально-технічну базу;

– здійснює інші повноваження відповідно до статуту дошкільного навчального закладу.

Дошкільний навчальний заклад, заснований на приватній формі власності, здійснює свою діяльність за наявності ліцензії на право надання освітніх послуг у сфері дошкільної освіти, виданої у встановленому законодавством України порядку.

Режим роботи такого закладу незалежно від підпорядкування, типу й форми власності, тривалість перебування

в ньому дітей встановлюються його засновником (власником) відповідно до законодавства України за погодженням із відповідними органами управління освітою та відповідними органами управління охорони здоров'я.

За бажанням батьків або осіб, які їх замінюють, у дошкільному навчальному закладі може встановлюватися гнучкий режим роботи, що передбачає організацію різноманітного, цілодобового перебування дітей, а також чергових груп у вихідні, неробочі та святкові дні.

Дошкільний навчальний заклад, що здійснює інноваційну діяльність, може мати статус експериментального. Такий статус надається йому згідно з Положенням про порядок здійснення інноваційної освітньої діяльності, затвердженим спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки. Статус експериментального не змінює підпорядкування, тип і форму власності дошкільного навчального закладу.

У дошкільному навчальному закладі незалежно від підпорядкування, типу і форми власності не допускаються створення та діяльність організаційних структур політичних партій і релігійних організацій.

Законом України «Про дошкільну освіту» (ст. 12) закріплено, що відповідно до потреб громадян України створюються такі дошкільні навчальні заклади:

– дошкільний навчальний заклад (ясла) для дітей віком від двох місяців до трьох років, де забезпечуються догляд за ними, а також їх розвиток і виховання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти;

– дошкільний навчальний заклад (ясла-садок) для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, де забезпечуються догляд за ними, розвиток, виховання і навчання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти;

– дошкільний навчальний заклад (дитячий садок) для дітей віком від трьох до шести (семи) років, де забезпечу-

ються їх розвиток, виховання і навчання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти;

– дошкільний навчальний заклад (дитячий садок) компенсуючого типу для дітей віком від двох до семи (восьми) років, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, тривалого лікування та реабілітації. Дошкільні навчальні заклади (ясла-садок) компенсуючого типу поділяються на спеціальні та санаторні;

– будинок дитини — дошкільний навчальний заклад системи охорони здоров'я для медико-соціального захисту дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, а також для дітей з вадами фізичного та (або) розумового розвитку від народження до трьох (для здорових дітей) та до чотирьох (для хворих дітей) років;

– дошкільний навчальний заклад (дитячий будинок) інтернатного типу, де забезпечуються розвиток, виховання, навчання та соціальна адаптація дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дошкільного та шкільного віку, які перебувають у родинних стосунках та утримуються за рахунок держави;

– дошкільний навчальний заклад (ясла-садок) сімейного типу для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, які перебувають у родинних стосунках, де забезпечуються їх догляд, розвиток, виховання і навчання відповідно до вимог Базового компонента дошкільної освіти;

– дошкільний навчальний заклад (ясла-садок) комбінованого типу для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років, у складі якого можуть бути групи загального розвитку, компенсуючого типу, сімейні, прогулянкові, у яких забезпечується дошкільна освіта з урахуванням стану здоров'я дітей, їх розумового, психологічного, фізичного розвитку;

– дошкільний навчальний заклад (центр розвитку дитини), у якому забезпечуються фізичний, розумовий і психологічний розвиток, корекція психологічного та фізично-

го розвитку, оздоровлення дітей, які відвідують інші навчальні заклади чи виховуються вдома;

– дитячий будинок сімейного типу — дошкільний навчальний заклад, у якому виховуються діти-сироти і діти, позбавлені батьківського піклування, віком від двох до вісімнадцяти років.

Перелік дошкільних навчальних закладів (ясел-садків) компенсуючого типу визначається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі освіти і науки за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі охорони здоров'я.

Для задоволення освітніх потреб громадян дошкільний навчальний заклад може входити до складу навчально-виховного комплексу «дошкільний навчальний заклад — загальноосвітній навчальний заклад» або до складу об'єднання з іншими навчальними закладами.

Для задоволення освітніх, соціальних потреб, організації ранньої корекції та лікувально-відновлювальної роботи при спеціальних загальноосвітніх школах (школах-інтернатах), загальноосвітніх санаторних школах (школах-інтернатах) можуть створюватися дошкільні групи.

Для забезпечення реалізації прав дитини на родинні зв'язки при загальноосвітніх школах-інтернатах для дітей-сиріт і для дітей, позбавлених батьківського піклування, можуть створюватися дошкільні відділення.

Для задоволення освітніх, соціальних потреб громадян можуть створюватися дошкільні навчальні заклади із сезонним перебуванням дітей (ст. 12 Закону).

Згідно зі ст. 13 зазначеного Закону, дошкільний навчальний заклад визнається юридичною особою з дня реєстрації його статуту.

Статут дошкільного навчального закладу незалежно від підпорядкування, типу і форми власності розробляється відповідно до Конституції України, Закону України

«Про освіту», Закону України «Про дошкільну освіту», Положення про дошкільні навчальні заклади.

Положення про дошкільні навчальні заклади затверджується Кабінетом Міністрів України.

Дошкільний навчальний заклад незалежно від підпорядкування, типу і форми власності на основі Положення про дошкільні навчальні заклади розробляє статут, який затверджується засновником (власником), погоджується з відповідним органом управління освітою та реєструється місцевим органом виконавчої влади в порядку, установленому законодавством України.

На сьогодні в Україні дошкільною освітою охоплено лише 51 % дітей відповідного віку, з яких 66 % проживає в місті й лише 23 % — у селі.

У дошкільних навчальних закладах було б доцільним вивчати історію нашої держави, свого краю, впроваджувати правову освіту. Тому заслуговують на увагу спільні наміри Міністерства юстиції і Міністерства освіти і науки запровадити безперервну правову освіту для дітей дошкільного віку. За даними опитування Українського інституту соціальних досліджень, рівень правової культури та знання дітьми своїх прав і обов'язків досить низький. Майже кожна шоста дитина в Україні взагалі не знає законів, які її захищають. Батькам також бракує елементарної обізнаності щодо прав своїх дітей, обов'язків і відповідальності в багатьох життєвих ситуаціях¹. Для досягнення запланованих заходів необхідно розробити відповідні програми, методичні вказівки тощо.

Турбота про дітей повинна стати домінуючою в державі, а піклуватися про нове покоління мають усі: Міністерство освіти і науки; соціальні служби; органи місцевої влади; керівники підприємств, представники бізнесу та ін.

¹ Див.: Коваль Л. Правова освіта – з дитсадка // Уряд. кур'єр. – 2007. – 10 черв.

Наприклад, за ініціативою генерального директора агропромислової корпорації «Сквира» І. Сулова, що в Київській області, у селі Буки створено унікальний дошкільний заклад «Центр розвитку дитини» для обдарованих дітей. Бездомні, хворі діти поселилися в цьому прекрасному приміщенні, збудованому на власні кошти родини мецената. У цьому навчальному закладі — усе зразкове: спальні, басейн, дискотека, зала, кімната психологічної реабілітації, ігрові кімнати, кухня, їдальня. Вихованці Центру розвитку дитини мають суперсучасні комп'ютери, добре одягнені, нагодовані, щороку відпочивають в «Артеку» і за кордоном¹.

У селі Йосиповка Білогірського району Хмельницької області відкрито новий дитячий садок. Ні в Йосиповці, ні в навколишніх селах дитячих садків ніколи не було. З початку 2007 р. це четвертий сільський дитячий садок, відкритий у районі. Необхідні кошти на дошкільні заклади було виділено з місцевого бюджету. Відтепер діти, граючись разом, водночас готуватимуться до подальшого шкільного життя².

Законом України «Про освіту» визначено, що позашкільна освіта та виховання є частиною структури освіти і спрямовуються на розвиток здібностей, талантів дітей, учнівської та студентської молоді, задоволення їх інтересів, духовних запитів і потреб у професійному визначенні.

Позашкільна освіта та виховання здійснюються навчальними закладами, сім'єю, трудовими колективами, громадськими організаціями, товариствами, фондами і ґрунтуються на принципі добровільності вибору типів закладів, видів діяльності.

Держава забезпечує умови для одержання учнями і молоддю позашкільної освіти (ст. 38).

¹ Див.: Слабошницький М. Велика мрія щасливого чоловіка // Уряд. кур'єр. – 2007. – 10 черв.

² Урядовий кур'єр. – 2007. – 18 квіт.

У ст. 1 Закону України «Про позашкільну освіту» визначено:

– система позашкільної освіти — освітня підсистема, що включає державні, комунальні, приватні позашкільні навчальні заклади; інші навчальні заклади як центри позашкільної освіти в позаурочний та позанавчальний час (загальноосвітні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форм власності, у тому числі школи соціальної реабілітації, міжшкільні навчально-виробничі комбінати, професійно-технічні та вищі навчальні заклади I–II рівнів акредитації); гуртки, секції, клуби, культурно-освітні, спортивно-оздоровчі, науково-пошукові об'єднання на базі загальноосвітніх навчальних закладів, навчально-виробничих комбінатів, професійно-технічних і вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації; клуби й об'єднання за місцем проживання незалежно від підпорядкування, типів і форм власності; культурно-освітні, фізкультурно-оздоровчі, спортивні й інші навчальні заклади, установи; фонди, асоціації, діяльність яких пов'язана із функціонуванням позашкільної освіти; відповідні органи управління позашкільною освітою та науково-методичні установи;

– позашкільна освіта — сукупність знань, умінь і навичок, що отримують вихованці, учні та слухачі в позашкільних навчальних закладах у час, вільний від навчання в загальноосвітніх та інших навчальних закладах;

– позашкільний навчальний заклад — складова системи позашкільної освіти, яка надає знання, формуючи вміння та навички за інтересами, забезпечує потреби особистості у творчій самореалізації та інтелектуальний, духовний і фізичний розвиток, підготовку до активної професійної та громадської діяльності, створює умови для соціального захисту та організації змістовного дозвілля відповідно до здібностей, обдарувань і стану здоров'я вихованців, учнів і слухачів;

– освітня діяльність позашкільного навчального закладу — процес надання знань, формування вмінь і навичок із різних напрямів позашкільної освіти, розвитку інтелектуальних і творчих здібностей, фізичних якостей відповідно до задатків та запитів особи;

– вихованці — особи, які відвідують гуртки, клуби, творчі об'єднання, секції позашкільного навчального закладу за інтересами, здібностями та нахилами, отримують допрофесійну підготовку;

– учні — особи, які відвідують класи та інші творчі об'єднання позашкільного навчального закладу, навчально-виховна робота в яких організована у формі класно-урочної або іншої системи;

– слухачі — особи, які проводять дослідницьку, пошукову та експериментальну роботу з різних проблем науки, техніки, мистецтва.

Відповідно до п. 4 Положення про позашкільний навчальний заклад, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. № 433, і з метою підвищення якості навчально-виховного процесу та рівня організації роботи позашкільних навчальних закладів науково-технічного напрямку Міністерство освіти і науки України видало Наказ від 16 квітня 2003 р. № 238 «Про затвердження Положення про центр, будинок, клуб науково-технічної творчості учнівської молоді, станцію юних техніків».

Необхідно зауважити, що на практиці позашкільна освіта інколи здійснюється у формах, які не визначені чинним законодавством, але разом із тим не втрачає своєї сутності та відповідає завданням такої освіти. Наприклад, у Сумській області створено пересувний багатопрофільний позашкільний заклад, головним напрямом діяльності якого є апробація новітніх методик і технологій організації позашкільної роботи в сільських школах. Ідея заснування такого закладу належить Сумському обласному центру

позашкільної освіти та роботи з талановитою молоддю, педагоги якого розробили та апробували короткострокові програми з різних напрямів позашкільної роботи. Це, зокрема, науково-дослідна діяльність, краєзнавство, спортивне орієнтування, пішохідний туризм, раціональне природо-користування, музичний фольклор, виготовлення іграшок-сувенірів, конструювання та моделювання одягу, флористика.

Працівники закладу мають намір побувати в кожному з районів Сумської області, долучивши до позашкільної роботи якомога більше учнів сільських шкіл. Передбачається також створення обласного банку даних обдарованих дітей, яких буде залучено до роботи Малої академії наук, гуртків і секцій обласного центру позашкільної освіти та роботи з талановитою молоддю¹.

Згідно із законами України «Про освіту», «Про загальну середню освіту» загальна середня освіта забезпечує всебічний розвиток дитини як особистості, її нахилів, здібностей, талантів, трудову підготовку, професійне самовизначення, формування загальнолюдської моралі, засвоєння визначеного суспільними, національно-культурними потребами обсягу знань про природу, людину, суспільство і виробництво, екологічне виховання, фізичне вдосконалення.

Держава гарантує молоді право на повну загальну середню освіту і оплачує її здобуття. Повна загальна середня освіта в Україні є обов'язковою і може бути отримана в різних типах навчальних закладів.

За рахунок коштів підприємств, установ і організацій, батьків та інших добровільних внесків можуть вводитися додаткові навчальні курси понад обсяг, визначений державним стандартом для відповідного освітнього рівня.

Ст. 36 Закону України «Про освіту» визначено, що основним видом середніх навчальних закладів є середня

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 27 лип.

загальноосвітня школа трьох ступенів: перший — початкова школа, що забезпечує початкову загальну освіту; другий — основна школа, яка забезпечує базову загальну середню освіту; третій — старша школа, що забезпечує повну загальну середню освіту.

Школи кожного з трьох ступенів можуть функціонувати разом або самостійно.

Навчання в середній загальноосвітній школі починається з шести- або семирічного віку.

Школи першого ступеня в сільській місцевості створюються незалежно від наявної кількості учнів. Відкриття таких шкіл, а також самостійних класів у них здійснюється за рішенням місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для задоволення освітніх потреб населення можуть створюватися навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад — загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад — дошкільний навчальний заклад» або об'єднання з іншими навчальними закладами, а також загальноосвітні навчальні заклади та групи продовженого дня.

Для розвитку здібностей, обдаровань і талантів дітей створюються профільні класи (з поглибленим вивченням окремих предметів або початковою допрофесійною підготовкою), спеціалізовані школи, гімназії, ліцеї, колегіуми, а також різні типи навчально-виховних комплексів, об'єднань. Особливо обдарованим дітям держава надає підтримку і заохочення (стипендії, направлення на навчання та стажування до провідних вітчизняних і закордонних освітніх, культурних центрів).

Для здобуття загальної середньої освіти можуть створюватися вечірні (змінні) школи, а також класи, групи з очною, заочною формами навчання при загальноосвітніх школах.

Необхідно зауважити, що, хоча багато робиться важливих справ, щоб поліпшити навчання дітей у сільських школах, проблеми все-таки існують. Сільські школи майже не забезпечуються методичною літературою, географічними й історичними картами, навчальними таблицями тощо. Учителі фізвиховання не мають достатньої кількості спортінвентарю. Не скрізь є музична апаратура. У багатьох класах-кабінетах зношені меблі. Нинішні учні сільських шкіл читають мало, не хочуть замислюватися над змістом прочитаного. Телевізор витіснив книгу і значно обмежив роль учителя і батьків у вихованні школярів.

Б. Карпенко, учитель школи, пенсіонер, ветеран праці Баландинської загальноосвітньої школи в Черкаській області, зазначає, що «однак у сучасному сільському шкільному домі є певні зрушення на краще. Школа забезпечена автобусом, з'явилося два комп'ютерних класи-кабінети, є харчоблок, буфет, облаштовується міні-котельня, відремонтовано дах (він протікав), облуплені частини стін частково обкладено плиткою. Ремонт усередині приміщення робиться переважно за рахунок спонсорської допомоги батьків і завдяки ентузіазму старшокласників та техпрацівників.

Не всі випускники педагогічних вузів, колишні учні моєї школи, працюють за одержаною спеціальністю. Це прикро, адже в багатьох селах району не вистачає вчителів. Наше село також пустіє. Випускники останніх років їдуть у міста вчитись, або ж подаються на заробітки, бо в селі ніде працювати. Коли був колгосп, для молоді була й робота, і культурний відпочинок. Будинок культури опалювався, часто приїжджали артисти, працював місцевий хор, демонструвалися фільми, а тепер усього цього нема. У селі є кілька дрібних фермерів, а користь від них мізерна. Частина полів гуляє, заростає бур'янами. Тільки відродження великих господарств може повернути молодь у село. А зі зміною на краще зміниться і ставлення учнів до процесу

навчання, до оволодіння сільськогосподарськими професіями»¹.

Тривалий час через відсутність транспорту не вирішується питання підвезення вихованців місцевого ліцею та інших школярів із сіл до місця навчання в районному центрі Катеринополі, що в Черкаській області².

Разом із тим освітня галузь у переважній більшості областей має позитивні тенденції і посідає провідне місце з багатьох напрямів свого розвитку.

Наприклад, у 2007 р. передбачено 70 млн грн на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості³. Постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 р. № 511 затверджено Порядок використання у 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, які проживають у сільській місцевості⁴. У Харківській області в першому півріччі 2007 р. для цих цілей було придбано 22 шкільних автобуси. Посилена увага виконавчої влади Тернопілля приділяється програмі «Шкільний автобус». В управлінні освіти та науки облдержадміністрації зазначають, що останніми роками вдалося значно поліпшити перевезення учнів і педагогічних працівників до місць навчання, праці та додому. У 2006 р. на ці потреби використали понад 900 тис. грн. У 2007 р. з місцевих бюджетів на придбання шкільних автобусів планується виділити 1,2 млн грн. Добре послужать цій справі й субвенції з державного бюджету. Цифра теж немала — понад 1 млн 760 тис. грн. Слід зауважити, що за три останні роки на Тернопільщині зуміли придбати для навчальних закладів 21 автобус. Потреби в авто-

¹ Карпенко Б. Молодь залишається в пасиві... // Уряд. кур'єр. — 2007. — 13 лип.

² Див.: Кирей В. Не безнадійна глибинка // Уряд. кур'єр. — 2007. — 14 черв.

³ Урядовий кур'єр. — 2006. — 27 жовт.

⁴ Там само. — 2007. — 4 квіт.

транспорті в деяких районах частково задовольняються за рахунок купівлі та переобладнання наявного парку автобусів. Про десять транспортних одиниць потурбувалися на місцевому рівні¹. Не в кожному селі сьогодні є школа. Багатьом учням та педагогам доводиться ходити до сусіднього села або міста. Проїшовши вранці з десятків кілометрів у завірюху або під дощем, навряд чи можна продуктивно працювати на уроці. Як підраховали освітяни, нині понад 10 тис. учнів та майже 2 тис. вчителів, які проживають у сільській місцевості в Черкаській області, потребують підвезення до навчального закладу. Найскладніша ситуація в Христинівському, Корсунь-Шевченківському, Канівському, Лисянському, Городищенському та Драбівському районах, де потрібно забезпечити транспортом від 2 до 29 % школярів.

Сподівалися сільські школярі та вчителі на програму «Шкільний автобус», затверджену Черкаською обласною радою. Вона передбачає організацію регулярного безплатного перевезення учнів і вчителів сільської місцевості до місць навчання і додому. Однак реалізується ця програма надто повільно. Правда, на початку 2007 р. організованим підвезенням охопили 8480 учнів (92 %) та 1750 (95 %) педагогічних працівників. Проте рівень вирішення транспортної проблеми в районах дуже відрізняється. Якщо учні дев'яти районів повністю забезпечені послугами з перевезення, то в Городищенському районі — дещо більше половини школярів, у Кам'янському — 73 %, у Катеринопільському — 79 %, а в Маньківському — 82 %.

Затверджуючи обласну програму «Шкільний автобус», планували виділити для її реалізації 62,7 млн грн. Однак коштів протягом трьох останніх років в обласному бюджеті на це так і не знайшли. Усі сподівання спрямували на районні бюджети, які мали профінансувати відповідні районні програми, проте й там коштів теж недостатньо. Усі

¹ Див.: *Шом М.* Поліпшили перевезення учнів // Уряд. кур'єр. — 2007. — 3 квіт.

райони разом за останні три роки та перший квартал 2007 р. змогли зібрати лише 6,2 млн грн, що проблеми до кінця не вирішило.

Останнім часом навчальні заклади сільських районів поповнилися новими автобусами. Для цього використано частину коштів, спрямованих на реалізацію районних програм «Шкільний автобус». Від Міністерства освіти і науки України районні відділи освіти одержали 26 автобусів. Ще шість придбано за рахунок районних бюджетів. Правда, два з них уже були в експлуатації понад 10 років і мають пробіг більш як по 60 тис. км. Чи може такий транспорт бути безпечним для перевезення дітей?¹

Кабінет Міністрів України для загальноосвітніх навчальних закладів, розташованих у районних центрах і сільській місцевості, планує перерахувати з державного бюджету 30 млн грн на придбання комп'ютерів і комп'ютерних класів². Таким чином, відповідно до Порядку використання в 2007 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів районів Міністерство освіти і науки до нового 2007 навчального року передбачало обладнати школи в сільській місцевості³.

Наприклад, незважаючи на те, що останніх два роки бюджет в освітній галузі Київської області щороку зростає більш як на 200 тис. грн, гостро потребує оновлення матеріально-технічна база освітньої сфери. Це й продовження комп'ютеризації, й оснащення кабінетів фізики, хімії, біології тощо сучасним обладнанням, і реконструкція та капітальні ремонти будівель закладів освіти. На Київщині до кінця 2006 р. планувалось підключити до Інтер-

¹ Див.: *Кирей В.* Сподівалися усі на шкільний автобус... // Уряд. кур'єр. – 2007. – 3 серп.

² *Урядовий кур'єр.* – 2007. – 4 квіт.

³ Там само. – 18 лип.

нету кожен другу школу. В області їх 790, з яких дві третини — сільські¹.

У 2007 р. за рахунок бюджету планується придбати 400 автобусів для сільських шкіл. Крім того, учні цих шкіл матимуть змогу навчитися працювати із сучасною комп'ютерною технікою, адже для забезпечення шкіл на селі комп'ютерами передбачено виділити 161 млн грн. Протягом року половину сільських навчальних закладів буде ще й підключено до Інтернету. А додаткові 5 млн грн в бюджеті заплановано під закупівлю програмного забезпечення.

Близько 150 шкіл отримають кошти на ремонтні роботи. Крім того, протягом 2007 р. у різних регіонах України заплановано відкрити до 50 нових сучасних шкіл².

Сільські школи Миколаївської області мають вищий відсоток забезпечення новітніми інформаційними технологіями, аніж міські. Якщо середній показник забезпечення сучасними навчальними комп'ютерними класами в міських загальноосвітніх навчальних закладах I–III ступенів сягає 79 %, то в сільських районах області він перевищує 84 %, хоча кількість сільських шкіл значно більша.

Це сталося тому, що основна увага приділяється сільським школам. Загалом в області встановлено 322 навчальних комп'ютерних комплекси: з них за кошти держбюджету — 146, за спонсорські — 33, усі інші за кошти місцевих бюджетів.

У 2007 р. області виділено цільову субвенцію з Державного бюджету України в розмірі 4,4 млн грн на завершення програми комп'ютеризації шкільних закладів³.

Важливе місце в структурі освіти посідає професійно-технічна освіта. Законодавство України про професійно-технічну освіту базується на Конституції України і склада-

¹ Урядовий кур'єр. – 2006. – 30 серп.

² Див.: Шувалова І. Диплом європейського рівня // Товариш. – 2007. – берез. – № 32 (926).

³ Урядовий кур'єр. – 2007. – 7 серп.

ється із законів України «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту» та інших нормативно-правових актів.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про професійно-технічну освіту» професійно-технічна освіта є складовою системи освіти України. Професійно-технічна освіта становить комплекс педагогічних та організаційно-управлінських заходів, спрямованих на забезпечення оволодіння громадянами знаннями, вміннями і навичками в обраній ними галузі професійної діяльності, розвиток компетентності та професіоналізму, виховання загальної і професійної культури. Професійно-технічна освіта здобувається в професійно-технічних навчальних закладах.

Професійно-технічне навчання — складова професійно-технічної освіти. Професійно-технічне навчання передбачає формування в громадян професійних умінь і навичок, необхідних для виконання певної роботи чи групи робіт, і може здійснюватися в професійно-технічних навчальних закладах, а також шляхом індивідуального чи курсового навчання на виробництві, у сфері послуг.

Професійно-технічна освіта забезпечує здобуття громадянами професії відповідно до їх покликань, інтересів, здібностей, а також допрофесійну підготовку, перепідготовку, підвищення їх кваліфікації.

Допрофесійна підготовка — це здобуття початкових професійних знань, умінь особами, які раніше не мали робітничої професії.

Первинна професійна підготовка — це здобуття професійно-технічної освіти особами, які раніше не мали робітничої професії, або спеціальності іншого освітньо-кваліфікаційного рівня, що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації, необхідний для продуктивної професійної діяльності.

Перепідготовка робітників — це професійно-технічне навчання, спрямоване на оволодіння іншою професією робітниками, які мають первинну професійну підготовку.

Підвищення кваліфікації робітників — це професійно-технічне навчання робітників, що дає можливість розширювати й поглиблювати раніше здобуті професійні знання, уміння та навички на рівні вимог виробництва чи сфери послуг.

Система професійно-технічної освіти складається з професійно-технічних навчальних закладів незалежно від форм власності та підпорядкування, що проводять діяльність у галузі професійно-технічної освіти, навчально-методичних, науково-методичних, наукових, навчально-виробничих, навчально-комерційних, видавничо-поліграфічних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих, обчислювальних та інших підприємств, установ, організацій та органів управління ними, які здійснюють або забезпечують підготовку кваліфікованих робітників (ст. 4 Закону).

У ст. 17 Закону України «Про професійно-технічну освіту» визначено, що професійно-технічний навчальний заклад — це заклад освіти, який забезпечує реалізацію потреб громадян у професійно-технічній освіті, оволодінні робітничими професіями, спеціальностями, кваліфікацією відповідно до їх інтересів, здібностей, стану здоров'я.

До професійно-технічних навчальних закладів належать:

- професійно-технічне училище відповідного профілю;
- професійне училище соціальної реабілітації;
- вище професійне училище;
- професійний ліцей;
- професійний ліцей відповідного профілю;
- професійно-художнє училище;
- художнє професійно-технічне училище;
- вище художнє професійно-технічне училище;
- училище-агрофірма;
- вище училище-агрофірма;
- училище-завод;

- центр професійно-технічної освіти;
- центр професійної освіти;
- навчально-виробничий центр;
- центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів;
- навчально-курсний комбінат;
- навчальний центр;
- інші типи навчальних закладів, що надають професійно-технічну освіту або здійснюють професійно-технічне навчання (ст. 18 Закону).

Необхідно зазначити, що професійно-технічна освіта має свою специфіку, бо органічно пов'язана з виробництвом, дзеркалом економіки.

Нині в Україні — 937 училищ з контингентом 474 тис. проти попередніх років, коли існувало понад 1,5 тис. училищ із контингентом учнів 900 тис. — 1 млн. За структурою 48 % — це учні на базі повної середньої освіти і 52 % — на базі 9 класів. Крім того, при різних відомствах є ще 1,5 тис. закладів професійної освіти, які працюють за ліцензією Міністерства освіти і науки України¹.

Слід зауважити, що в 1996 р. було запропоновано 700 профтехучилищ із 1200, які існували на той період, перевести на місцеві бюджети. У Російській Федерації пішли цим шляхом. Як наслідок, 90 % таких училищ припинили своє існування. В Україні їх зберегли. Правда, у 2007 р. передбачається провести експеримент щодо передачі професійно-технічних навчальних закладів Львівської і Харківської областей та м. Києва на фінансування з обласних бюджетів та бюджету м. Києва. З цієї метою в 2008 р. для Львівської, Харківської областей та м. Києва враховано відповідні кошти на підготовку робітничих кадрів у цих навчальних закладах в обсязі 323,1 млн грн².

¹ Див.: Прокопенко О. З дипломом робітника // Уряд. кур'єр. — 2006. — 9 черв.

² Урядовий кур'єр. — 2006. — 27 жовт.

За два останніх роки професійно-технічні училища отримали 8700 комп'ютерів. На сьогодні на 21 учня припадає 1 комп'ютер. У 2004 р. було 39 млн грн заборгованості за комунальні послуги, близько 120 училищ були без опалення. Це означає, що майже 100 тис. дітей мерзли в кабінетах і майстернях. Якщо раніше із держбюджету виділялося 6 млн грн на профтехосвіту, то вже в 2006 р. — 34 млн, які також пішли на ремонт системи опалення і дахів¹.

За даними Міністерства економіки України, кількість працюючого населення в більшості регіонів невпинно зменшується. У найближчому майбутньому це може призвести до гальмування економічного розвитку держави. Уже сьогодні гостру нестачу кваліфікованих робочих кадрів відчувають 39,8 % сільськогосподарських підприємств і понад 27,6 % промислових².

Отже, проблема забезпечення робітничими кадрами підприємств пов'язана з кардинальним оновленням системи професійно-технічної освіти, приведенням її у відповідність із потребами економіки, у тому числі й аграрної. Це має здійснюватись на такому рівні, який би відповідав загальноприйнятим міжнародним стандартам.

Система професійно-технічної освіти повинна постійно вдосконалюватися з урахуванням змін вимог економіки і суспільства, тобто орієнтуватися на принцип безперервної адаптації до перспективних змін.

Попри те, що нормативно-правова основа професійно-технічної освіти в основному сформована, подальший розвиток цієї системи потребує вдосконалення, створення умов для його безумовного виконання. Таким чином, об'єктивною є потреба прийняття в новій редакції законів України «Про професійно-технічну освіту», «Про освіту» в частині вдосконалення ступеневої професійної освіти,

¹ *Зеркало недели.* – 2007. – 26 мая. – С. 13.

² Див.: *Горела Л.* Трудові ресурси: сьогодні і завтра // Уряд. кур'єр. – 2007. – 26 черв.

забезпечення наповнення її змісту, створення нових типів професійно-технічних навчальних закладів, утворення науково-методичних центрів профтехосвіти. Потребує також законодавчого вирішення питання щодо оподаткування, навчально-виробничої діяльності професійно-технічних навчальних закладів, управління майном, участі роботодавця в підготовці робітничих кадрів, включення професійно-технічних навчальних закладів державної форми власності до системи кредитування.

Нагальним завданням є розроблення та затвердження нових нормативно-правових актів із питань фінансово-економічної діяльності професійно-технічної освіти, кадрового забезпечення, організації навчально-виробничого процесу в професійно-технічних навчальних закладах, а також соціальних гарантій педагогічним кадрам профтехосвіти, створення відповідних умов для їх ефективної професійної діяльності. Доцільно вдосконалити нормативно-правові акти щодо соціальних гарантій учням¹.

Подальший розвиток соціальної сфери села неможливо здійснювати без фахівців із вищою освітою.

Відповідно до ст. 42 Закону України «Про освіту» вища освіта забезпечує фундаментальну наукову, професійну та практичну підготовку, здобуття громадянами освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до їх покликань, інтересів і здібностей, удосконалення наукової та професійної підготовки, перепідготовку та підвищення їх кваліфікації.

Вища освіта набувається на базі повної загальної середньої освіти. До вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку молодих спеціалістів, можуть прийматися особи, які мають базову загальну середню освіту.

Підготовка фахівців у вищих навчальних закладах може проводитися з відривом (очна), без відриву від ви-

¹ Див.: Качаловський П. Чому профтехосвіта «не встигає» за ринком праці? // Уряд. кур'єр. – 2006. – 21 жовт.

робництва (вечірня, заочна), шляхом поєднання цих форм, а з окремих спеціальностей — екстерном.

Держава створює умови громадянам України для реалізації їх права на здобуття вищої освіти.

Навчання у вищих навчальних закладах державної форми власності оплачується державою, за винятком випадків, передбачених ч. 4 ст. 61 зазначеного Закону, у вищих навчальних закладах інших форм власності — юридичними та фізичними особами.

Прийом громадян до вищих навчальних закладів проводиться на конкурсній основі відповідно до здібностей незалежно від форми власності навчального закладу та джерел оплати за навчання.

Контроль за дотриманням принципів соціальної справедливості та законності при прийомі громадян до вищих навчальних закладів здійснюється органами, уповноваженими цим Законом.

Особливо обдарованим студентам забезпечується навчання та стажування за індивідуальними планами, установами спеціальних державних стипендій, створення умов для навчання за кордоном.

Закон України «Про вищу освіту» спрямований на врегулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної підготовки громадян України. Він встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях.

Ст. 25 вказаного Закону закріплено типи вищих навчальних закладів. Відповідно до існуючих напрямів освітньої діяльності в Україні діють вищі навчальні заклади таких типів: університет; академія; інститут; консерваторія (музична академія); коледж; технікум.

Викладене дає підстави зробити висновок, що, поперше, стале фінансування та запровадження програмно-

цільового методу фінансування системи освіти з державного і місцевого бюджетів сприятиме значному підвищенню рівня освіти молоді, у тому числі сільської. Порівнюючи витрати на освіту в Україні з витратами наших сусідів та розвинених країн світу, як зазначає міністр освіти і науки, ми маємо одне з найбільших фінансувань системи освіти. У Росії, Великій Британії, наприклад, на освіту витрачається близько 4 % ВВП; у Таджикистані — до 3 %; у Франції, Німеччині, США — близько 6 %; у Швеції — 7–8 %. В Україні в 2007 р. відсоток ВВП, який витрачається на освіту, доведений до 7 %. Цей показник є найбільшим за всі роки нашої незалежності¹. По-друге, завдання системи освіти на сьогодні — зробити все можливе для стабілізації ситуації в цій сфері заради головного — майбутнього нашої держави, нашої молоді. Освіта і майбутнє — це два ключових аспекти, з позицій яких треба розглядати стан справ, що склалися в галузі освіти, зокрема й дотримання законодавства щодо її розвитку та вдосконалення. По-третє, завдяки існуючій системі освіти можливо здійснювати підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації спеціалістів і робітничих кадрів як для виробничої, так і соціальної сфери села. У державних навчальних закладах усе це проводиться за рахунок державного і місцевого бюджетів, а також на підставі договорів між відповідними навчальними закладами, організаціями, підприємствами. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» в усіх вищих навчальних закладах устанавлюється квота прийому сільської молоді, яка є обов'язковою для виконання. Порядок та умови квотування, а також подальшого працевлаштування випускників визначаються урядом.

¹ Див.: *Євтушенко О.* Якість української освіти відповідає усім критеріям ЮНЕСКО // Товариш. – 2007. – лип. – № 79 (973).

Окрім цього, урахувуючи негативну тенденцію щодо відтоку фахівців із сільського господарства, Міністерство аграрної політики України видало Наказ від 15 червня 2005 р. № 263 «Про затвердження Цільової програми формування кадрового потенціалу в сільськогосподарському виробництві на 2005–2009 роки». У Програмі визначені заходи по реформуванню аграрної освіти України щодо підготовки сільської молоді до навчання в аграрних вищих навчальних закладах. Планується, зокрема, розширити доступ сільської молоді до здобуття вищої освіти шляхом передбачення в правилах прийому відповідних пілєг при її зарахуванні, забезпечити збереження системи квотування місць для вступу сільської молоді до вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації за направленнями обласних та районних управлінь сільського господарства. Це дозволить вирішити проблеми кадрового забезпечення як виробничої, так і соціальної сфери села.

2.5. Правове забезпечення культурно-побутових умов проживання на селі

2.5.1. Організаційно-правові засади соціально-культурного обслуговування жителів села

Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» закріплено, що пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу забезпечується державою, поряд з іншими заходами, шляхом створення рівних можливостей для всіх громадян, які постійно проживають і працюють у сільській місцевості, у задоволенні культурних потреб (ст. 1). У задоволенні таких потреб сільського жителя важлива роль відводиться клубам, будинкам культури, бібліотекам, музеям та ін., які функціонують у сільській місцевості та є об'єктами соціально-культурного призначення.

Указом Президента України від 21 березня 2000 р. № 485/2000 «Про державну підтримку клубних закладів»¹ передбачено: з метою підвищення ролі клубних закладів, збереження й подальшого розвитку культурної інфраструктури українського суспільства та створення сприятливих умов для задоволення культурних потреб громадян України забезпечити збереження та функціонування клубних закладів у сільській місцевості, що передаються з балансів колективних сільськогосподарських підприємств, промислових підприємств до комунальної власності, а також забезпечити реконструкцію та капітальний ремонт будівель закладів культури, які перебувають в аварійному стані. Президент України цим Указом доручив міністерствам, іншим центральним і місцевим органам виконавчої влади передбачити виділення необхідних асигнувань для забезпечення діяльності підпорядкованих їм клубних закладів.

Крім того, як уже зазначалося, Указом Президента України від 15 липня 2002 р. № 604/2002 «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» з метою забезпечення життєдіяльності сільського населення, подальшого розвитку соціальної сфери села в умовах реформування аграрного сектору була затверджена Державна програма розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року. Відповідно до цієї Програми планувалося зупинити процес закриття, а також відновити діяльність раніше закритих і відкрити нові заклади соціально-культурного призначення. Зокрема, протягом 2003–2005 рр. у сільській місцевості передбачалося відновити роботу 114 будинків культури і клубів.

Нерозвиненість мережі вказаних закладів не дає можливості частині сільського населення задовольняти потреби в отриманні послуг у сфері культури. Через відсутність належного фінансування в 1996–2001 рр. кількість клубів та будинків культури зменшилась на 2 тис. одиниць. По-

¹ Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 453.

ловина спеціалістів закладів культури на селі працюють на умовах неповного робочого часу.

Складні умови проживання, несвоєчасна виплата заробітної плати, професійна та культурна ізольованість зумовлюють плінність кадрів і неукомплектованість багатьох закладів культурної сфери спеціалістами необхідних професій.

Згідно із зазначеною Державною програмою у 2003–2005 рр. зусилля у сфері культури мали бути спрямовані на виконання таких завдань:

- збереження та забезпечення повноцінного функціонування існуючої мережі закладів культури (клубів, бібліотек, музеїв, шкіл естетичного виховання);

- переобладнання під заклади культури приміщень, які не використовуються, створення закладів культури малих форм (вітальень, світлиць, читалень тощо) у придатних для цього приміщеннях, насамперед, у селах, де немає стаціонарних закладів культури;

- організація охорони музеїв і заповідників шляхом оснащення їх засобами охоронно-пожежної сигналізації або введення посад сторожів;

- розвиток мобільних форм культурного обслуговування сільського населення;

- комп'ютеризація сільських публічних бібліотек відповідно до Національної програми інформатизації.

За пропозиціями регіонів у 2003–2005 рр. планувалося ввести в експлуатацію 190 сільських клубів та будинків культури, у тому числі 76 — новозбудованих. На це передбачалося виділити 60,8 млн грн, серед них 20,4 млн грн — з Державного бюджету України.

З метою оптимізації функціонування мережі клубних закладів і забезпечення конституційних прав громадян на задоволення їх культурних потреб Постановою Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. № 1755 «Про нормативи забезпечення населення клубними закла-

дами» були схвалені розроблені Міністерством культури і мистецтв та погоджені з Міністерством фінансів нормативи забезпечення населення клубними кадрами. Відповідно до цих нормативів, якщо в селі проживає до 500 чоловік, у клубних закладах повинно бути 100–150 місць, від 500 до 1 тис. чоловік — 150–200 місць.

Цією Постановою визначено, що на території кожної сільської ради має функціонувати як мінімум один (базовий) клубний заклад. Кількість місць у ньому встановлюється відповідно до сумарної чисельності населення всіх населених пунктів, що знаходяться на території ради, та наведеного нормативу.

У населених пунктах із кількістю жителів понад 200 чоловік, розташованих на відстані більш ніж 5 км від базового (найближчого) клубного закладу, має діяти свій клубний заклад.

До закладів культури клубного типу належать: сільські палаци культури, клуби, народні доми, клуби технічної та художньої творчості, клуби-бібліотеки, центри дозвілля, клуби-кафе, культурно-спортивні центри тощо.

Ці нормативи запроваджуються як орієнтовний напрям організації системи культурного обслуговування сіл та не обмежують ініціативу місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування¹.

На виконання Положення про Міністерство культури і туризму України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1556, відповідно до плану роботи Міністерства культури і туризму України на 2007 р. та з метою вдосконалення діяльності закладів культури на селі, пошуку нових форм і методів культурного обслуговування жителів села, залучення широкої громадськості й творчої інтелігенції до діяльності культурно-освітніх закладів та аматорських колективів Міністерство культури і туризму України видало Наказ від 4 квітня 2007 р. № 23

¹ *Офіційний вісник України.* – 1998. – № 45. – Ст. 42.

«Про затвердження Положення про Всеукраїнський огляд-конкурс сільських клубних закладів у 2007 році»¹. Метою проведення конкурсу є: зміцнення матеріально-технічної бази сільських клубних закладів; вирішення проблем фінансування клубних закладів; підвищення рівня кадрового забезпечення; створення належних умов для розвитку всіх видів і жанрів аматорського мистецтва, традиційної народної культури, творчих об'єднань і клубів за інтересами.

Основними завданнями конкурсу є: удосконалення роботи сільських клубних закладів; пошук і впровадження нових моделей культурного обслуговування жителів села; залучення сільських творчих аматорських колективів до участі в реалізації всеукраїнських культурно-мистецьких проєктів; узагальнення та поширення досвіду роботи сільських клубних закладів у сучасних соціально-економічних умовах; підвищення ролі клубних закладів у відродженні культури села.

Фінансування конкурсу здійснюється за рахунок коштів, передбачених у місцевих бюджетах, та інших надходжень, не заборонених законодавством.

Наприклад, багато сільських рад у Борщівському районі на Тернопільщині повернулися обличчям до галузі культури. До цього їх спонукало проведення з травня по листопад 2006 р. районного фестивалю «Від села до села — з піснею». Кожне село представляло власний доробок і передавало естафету своїм сусідам. Потрібно було подбати не лише про виконавську майстерність, а й навести лад у клубі чи будинку культури — відремонтувати (принаймні, косметично) приміщення, придбати чи то сценічні костюми, штори, чи то необхідну звукопідсилювальну апаратуру.

У селі Вигода навіть капітально відремонтували споруду місцевого будинку культури. Райвідділ культури і туризму водночас організував підсумковий концерт, де визначили три кращих заклади культури району. Їм вручили як призи сучасні технічні засоби озвучення.

¹ *Офіційний вісник України*. – 2007. – № 30. – Ст. 1242.

Рік культури в районі примусив звернути увагу й на проблеми самих працівників галузі. Чимало з них нарешті стали отримувати повну заробітну плату, багато з тих, хто працював на половину ставки, тепер має 0,75 % окладу. Змогли придбати для районного відділу культури і туризму мікроавтобус. Тепер є можливість організувати подібні концерти не тільки між селами, а й між районами області.

Упродовж тривалого часу не вирішувалась проблема, пов'язана з тим, що в осінньо-зимовий період сільські заклади культури залишалися без тепла. Місцева влада поставила собі за мету в 2007 р. централізовано закупити 15 опалювальних пристроїв, у деяких селах про теплу зиму в клубах чи народних домах подбають місцеві ради¹.

Основою законодавчого врегулювання питань розвитку і функціонування мережі бібліотек у державі є Закон України від 27 січня 1995 р. «Про бібліотеки і бібліотечну справу»² та інші підзаконні нормативні акти.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 1997 р. № 510 «Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні» затверджено мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні³. Згідно із цими нормативами на території України можуть створюватися і діяти бібліотеки, що розрізняються за цільовим призначенням, формами власності, контингентом користувачів, віковими групами, тематичним і видовим складом фондів.

На території сільської (селищної) ради у населених пунктах із кількістю жителів від 500 чоловік до 3 тис. чоловік повинна діяти як мінімум одна загальнодоступна бібліотека; у населених пунктах із кількістю жителів понад 3 тис. чоловік — одна бібліотека на 3–5 тис. чоловік.

¹ Див.: Шот М. Рік культури триває // Уряд. кур'єр. – 2007. – 21 берез.

² Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 45.

³ Офіційний вісник України. – 1997. – № 22. – С. 67.

Відповідно до цього в Харківській області завершено одну з регіональних програм розвитку мережі сільських бібліотек. Тепер у населених пунктах області з населенням понад 500 жителів відкрито 25 бібліотек. Надалі перед місцевими органами влади стоять завдання з наповнення бібліотечних фондів не лише старою літературою, а й новинками, яких видається багато останнім часом. Крім того, оскільки кожна бібліотека має бути зв'язана комунікаціями зі світом, то ставиться ще одне важливе завдання — створення широкосмугового Інтернету¹.

Доцільно було б поширити практику щодо оновлення бібліотечних фондів на селі, яка склалася в Сумській області. Так, на Сумщині триває благодійна акція, що проводиться в рамках Року української книги, оголошеного Президентом України. Почин ініціювала й підтримала обласна влада в особі голови обласної державної адміністрації. Деякі столичні видавництва й організації, зокрема Всеукраїнська «Просвіта», «Смолоскип», українсько-американський добродійний фонд «Сейб-Світло» та інші, відгукнулися на акцію та подарували сільським бібліотекам перші кілька тисяч книг. Свій практичний внесок зробила і обласна організація Національної спілки письменників України, яка передала твори місцевих прозаїків і поетів. Відгукнулися також працівники обласного краєзнавчого музею, бібліотекарі, любителі книги, яким не байдужа доля сільських бібліотек. Очікується, що протягом 2007 р. читачі сіл одержать щонайменше 70 тис. примірників літератури².

Необхідно зазначити, що бібліотечна мережа країни дуже широка й різноманітна. У фондових сховищах держави на обліку перебуває понад півмільярда томів. Тут збері-

¹ Див.: *Галаур С.* Інвестиційна привабливість – у прозорості економіки // Уряд. кур'єр. – 2007. – 23 берез.

² Див.: *Вертіль О.* Подаруй сільській бібліотеці українську книгу // Уряд. кур'єр. – 2007. – 18 трав.

гаються інтелектуальні здобутки всієї світової цивілізації. Бібліотеки поділені за своїм призначенням на наукові, спеціалізовані та публічні. Останні найближчі до людей і найдоступніші. До публічних бібліотек, яких в Україні майже 20 тис., приходять усі верстви населення. Тут можна побачити і школяра з підручником, і агронома з довідником.

Проте, щоб відповідати на всі запити користувачів, потрібно мати належну базу, передовсім — відповідне приміщення, у якому завжди тепло і затишно. На жаль, сьогодні в багатьох селах України «книжна хата» не опалюється. Про меблі годі й говорити. Вони подекуди старіші за найстаріших довгожителів, але то ще не все лихо. Користувачеві потрібна інформація, причому найновіша і найповніша. А цей «продукт» має особливість швидко застарівати. Отже, необхідне повсякденне оновлення бібліотечних фондів, до яких належать насамперед газети, журнали, книжкові новинки тощо.

Гірко визнавати, але це факт: подекуди є в селах «вогнища культури», куди поштар і дорогу забув. Звинувачувати в цьому бібліотекарів було б неправильним. Провина за це лягає на органи місцевої влади.

Роль публічних бібліотек у селах останнім часом зростає. Це вимога життя. Часто доводиться спостерігати типову ситуацію: до місцевої бібліотеки звертається фермер або приватний підприємець, якому потрібна інформація про оподаткування. Він планує розпочати свій бізнес і шукає відповідні законодавчі акти. Бібліотекар видає йому законодавчі акти, а вони прийняті десять років тому та мають до сотні змін і доповнень. Отож, людина буде просто дезінформована, користуючись ними. Знайти чинний на цей час той чи інший закон можна тільки в електронній базі даних, а в селі чи малому місті її просто немає.

Таким чином, без комп'ютеризації публічна бібліотека сьогодні працювати не може. Ні окремі спонсори, ні платні послуги, що їх вимушена надавати бібліотека, ні кошти міс-

цевого бюджету не в змозі докорінно розв'язати проблему технічного оснащення бібліотек. Проблема може і має бути розв'язана в загальнодержавному масштабі шляхом розробки та реалізації Всеукраїнської програми автоматизації всієї мережі публічних бібліотек. Очолити цю важливу роботу повинне Міністерство культури і туризму України.

За своєю сутністю бібліотека є найважливішою складовою культурно-освітнього життя громади. Коли ж цю формулу наповнити творчим змістом, то можна отримати подвійний ефект. Саме так підходять до справи бібліотекарі Донеччини. Гідно поцінована спільнотою їх співпраця з українсько-канадським товариством, із товариством греків, білорусів, євреїв тощо.

Більшість громадських заходів здійснюється в рамках «Університету народознавства», який плідно працює вже понад 15 років. Велика увага приділяється краєзнавству, бо це один із чинників українського патріотизму.

Задля консолідації українства, утвердження його історичної самосвідомості, поваги до народних традицій, популяризації культури та мови щороку здійснюються заходи до Міжнародного дня рідної мови, Дня слов'янської писемності та культури тощо. Бібліотека стала територією спілкування громадськості з видатними особистостями, політиками, ученими, письменниками. Частими гостями бувають представники українського козацтва, підприємці, захисники довкілля. Тут завжди панує порозуміння й усвідомлення важливості державних проблем.

Успіх цих заходів у бібліотеках безпосередньо залежить від захоплення людей своєю справою. На сьогодні їх праця оцінена суспільством занадто скромно: хіба це заробіток — 600 гривень із урахуванням 30-річного стажу роботи? А в молоді зарплата ще менша, тому вона змушена працювати за іншим фахом¹.

¹ Див.: *Новакова Л.* Нові професії бібліотеки // Уряд. кур'єр. — 2007. — 19 берез.

Соціологи стверджують, що XXI ст. стане епохою психології. Це пов'язано з ускладненням суспільства, ускладненням самої людини, з пошуками ресурсів, прихованих не лише у зовнішньому світі, а й усередині нас. Головна увага спрямовуватиметься на культуру і мистецтво як засіб олюднення людини. Усе це потребує посилення заходів щодо реалізації державної політики у сфері культури.

У контексті цього вже готовий до розгляду у Верховній Раді надзвичайно актуальний законодавчий акт — базовий закон про культуру. Він пройшов уже всі етапи у відповідних міністерствах і схвалений урядом. Проект зазначеного закону передбачає бюджетні зобов'язання і соціальні гарантії. Це закон прямої дії, і для галузі є дуже важливим. Окрім цього, підготовлено проект закону «Про благодійництво» — єдиний закон, який уможливить залучення позабюджетних коштів для розвитку культури.

Слід підкреслити, що бюджетне фінансування культури постійно зростає. Так, за 6 років фінансування галузі зі зведеного бюджету України зросло з 830,2 млн грн у 2001 р. до 2529,5 млн грн у 2006 р., тобто втричі. При цьому фінансування з державного бюджету за 2001–2006 рр. зросло майже в чотири рази.

Зведеним бюджетом України на 2007 р. передбачено збільшення фінансування культури на 26 %, у тому числі з державного бюджету — на 31 %, з місцевих бюджетів — на 24 %.

За 2004–2006 рр. видатки з місцевих бюджетів на фінансування культури зросли загалом у 1,9 разу. В останні роки дещо поліпшилась якісна структура бюджетного фінансування — були виділені значні кошти на поповнення бібліотечних фондів, придбання музичних інструментів, капітальне будівництво, технічне переоснащення закладів культури, у тому числі й на селі. Разом із тим загальною тенденцією, на жаль, є зменшення питомої частки видатків в загальних обсягах бюджетних коштів на потреби культури.

ри. Значна частка приросту бюджетного фінансування припадає на підвищення зарплати та комунальні платежі закладів, тобто на видатки споживання. До того ж значною мірою цей приріст має просто компенсувати інфляцію, зростання вартості енергоносіїв.

Це означає, що попри нарощування фінансування умови для надання культурних послуг громадянам України не поліпшуються, а навіть погіршуються. Тому, як наголошує міністр культури і туризму, слід прийняти політичне рішення про недопущення подальшого зниження частки видатків у загальному бюджетному фінансуванні культури при формуванні як державного, так і місцевих бюджетів на наступні роки¹.

Незважаючи на очевидні позитивні зміни, проблеми в галузі культури ще дуже далекі від свого розв'язання — це низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників галузі, підготовка і плинність кадрів, неповна зайнятість та ін. Вирішення цих проблем дозволить надавати належні культурні послуги жителям у сільській місцевості.

У галузі культури в подальшому потребують реалізації заходи й іншого організаційного характеру. Тому проектом Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року у сфері культури передбачається:

– реконструювання та будівництво нових культурно-дозвільних установ;

– подальший розвиток культурних центрів, музеїв, парків, заповідників, пошук і впровадження нових форм культурно-дозвільної діяльності, сприяння широкому доступу до них сільських жителів із наданням пільг малозабезпеченим верствам сільського населення.

¹ Див.: *Волга Л.* Культура: реалізація державної політики // Уряд. кур'єр. – 2007. – 27 черв.

2.5.2. Організаційно-правові засади надання побутових послуг на селі

Поліпшення умов праці й побуту сільського населення — одна з важливих складових соціального розвитку села. Здійснення його на практиці в багатьох випадках визначається економічним становищем держави, розвитком сільського господарства, перебудовою сіл. До 1991 р. спостерігалася тенденція до постійного зростання обсягів робіт, пов'язаних із формуванням матеріальних передумов поліпшення умов життя сільського населення, створенням нових об'єктів побутового обслуговування: будинки побуту, заклади торгівлі, санітарно-гігієнічні заклади (лазні, пральні, перукарні), магазини, заклади громадського харчування (кафе, їдальні) тощо.

На сьогодні певні позитивні зміни в аграрному секторі економіки поки що майже не впливають на соціально-побутову розбудову сільських територій. Більше того, через різке зменшення на ці цілі бюджетного і місцевого фінансування, наявність депресивних сільських територій, велику смертність серед сільського населення, відтік робочої сили, міграційні процеси та інше відбувається подальше поглиблення негативних тенденцій у функціонуючій мережі об'єктів побутового призначення як складових соціальної інфраструктури з надання побутових послуг сільським жителям. З року в рік вона продовжує втрачати значну кількість закладів такого призначення.

Унаслідок економічної кризи сфера платних послуг на селі занепадає. Кількість підприємств роздрібно торгівлі зменшилася з 51,7 тис. у 1995 р. до 33,4 тис. у 2000 р., або на 35 %, об'єктів служби побуту — з 22,5 тис. у 1990 р. до 6,2 тис. у 2000 р., або у 3,6 разу. На 5 сільських поселень, або на 2600 жителів, припадає один об'єкт служби побуту. Різко погіршилося транспортне обслуговування. Більш як 10 тис. сіл не мають зупинок

громадського транспорту, 4,2 тис. знаходяться від зупинок на відстані понад 3 км¹.

За даними проведеного Держкомстатом України соціально-економічного обстеження сільських населених пунктів, не всі наявні об'єкти побутового призначення функціонують. Через відсутність коштів на їх утримання діють за призначенням лише 59,9 % підприємств служби побуту, 92,8 % торговельних закладів².

На практиці трапляються випадки, коли приватні підприємці декілька разів на місяць завозять у села продукти та інші товари на своїх автомашинах. Не завжди й вони можуть доставити необхідний товар у населені пункти, віддалені від районних центрів і великих сіл. Особливо це стосується малих сіл. Зазвичай у них проживають здебільшого люди похилого віку. Не кожен має свій автотранспорт, та й здоров'я не дозволяє.

У селах із кількістю населення до 500 чоловік часто відсутні перукарні, навіть у великих селах (понад 1000 осіб) рідко функціонують лазні: або вони відсутні, або тимчасово не працюють по декілька років. Про функціонування пралень, хімчисток у таких селах мова не йде, оскільки побутовим обслуговуванням не охоплена майже вся сільська територія. Зокрема, 97,3 % сіл не мають будинків побуту та комплексних приймальних пунктів, 92 % — лазень³.

Таким чином, діюча мережа закладів із надання побутових послуг сільським жителям у місцях їхнього проживання, яка має формувати якісне життєве середовище на сільських територіях, за своєю потужністю не спроможна виконувати ці функції.

¹ *Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села:* Указ Президента України від 15 лип. 2002 р. № 640/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 29. – Ст. 1352.

² *Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України:* Стат. зб. – К.: Держкомстат України, 2001. – С. 8, 142, 173–181.

³ Див.: Булавка О. Г., Скутий В. М., Самофал О. В. та ін. Указ. праця. – С. 112.

Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» закріплено, що державне інвестування розвитку села спрямовується на будівництво об'єктів служби побуту (ст. 6).

Варто зазначити, що Державною програмою розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року у сфері торгівлі та побутового обслуговування передбачалося: наближення закладів торгівлі та побутового обслуговування до місць проживання населення, розширення їх мережі; запровадження нових форм обслуговування з урахуванням особливостей сільського розселення в різних регіонах; широке використання пересувних форм надання послуг із застосуванням транспортних засобів, поштового, телефонного зв'язку, інших комунікацій; збільшення кількості приймально-заготівельних пунктів сільськогосподарської продукції; відновлення підприємств, які надають санітарно-гігієнічні послуги (лазні, перукарні, пральні), послуги з ремонту одягу й взуття, побутової техніки тощо.

На жаль, порівняння передбачуваних результатів із реальністю у сфері надання побутових послуг сільському населенню ще раз підтверджує очевидне розходження бажаного з дійсністю.

Виправляти ситуацію на краще слід за допомогою застосування нових підходів до організації надання різних побутових послуг. Наприклад, у сфері торгівлі, ремонту побутової техніки, одягу, взуття та іншого, потреба в яких не може задовольнятися інакше як безпосередньо за місцем проживання, вирішити проблему можливо шляхом транспортування їх до населення або організації поїздок сільських жителів до місця їх надання. У зв'язку з цим у цій сфері, як і в більшості інших галузей соціальної інфраструктури на селі, доцільно використовувати поетапну систему обслуговування сільських жителів, за якої в цьому селі або найближчому селі, яке виступає як первинний

центр обслуговування, жителям надаються товари і послуги повсякденного попиту, а товари і послуги періодичного, епізодичного і тим більш одиничного попиту зосереджуються в сільських населених пунктах, які виконують роль центрів обслуговування більш високого рівня.

Для поліпшеного надання побутових послуг жителям села за етапним принципом надання послуг необхідно, щоб можливості наявної по етапах мережі підприємств торгівлі, санітарно-гігієнічних, ремонту взуття, одягу, побутової техніки відповідали постійно зростаючим потребам населення. Визнаним є факт, наприклад, що товари і побутові послуги повсякденного попиту населення повинно отримувати за місцем проживання. Проте коло таких товарів і послуг під впливом чинника підвищення потреб розширюється, зростають вимоги до їх номенклатури та якості. Низові, первинні ланки сфери побутових послуг повинні бути спроможними задовольнити зростаючі потреби сільського населення. У свою чергу, попит на такі послуги із епізодичного стає періодичним. Усе це підвищує вимоги до відповідної ланки сфери побутового обслуговування.

Ефективне функціонування побутового обслуговування сільського населення залежить від низки чинників, головними з яких є: наявність дорожньо-транспортної мережі, забезпечення сіл автобусними маршрутами, а побутової сфери послуг — спеціалізованими видами транспорту, чіткої роботи підприємств побутового призначення, реконструкції і дообладнання існуючих приміщень під об'єкти надання побутових послуг з урахуванням існуючих вимог, а також здійснення заходів щодо задоволення попиту сільських жителів, який виникає у зв'язку з розвитком сільських населених пунктів і змінами щодо розселення.

Убачається, що для створення сприятливих умов для надання побутових послуг сільським жителям необхідно розвивати кооперативний сектор економіки. Наприклад, у Козелецькому районі Чернігівської області питома вага

кооперативної торгівлі в товарообігу становила у 2006 р. 37 %. Нещодавно відкрили кілька сучасних магазинів. Уже за п'ять місяців 2007 р. показник товарообігу зріс на 10 %. І це закономірно. Справа не лише в тому, що зріс асортимент товарів, поліпшився доступ до них. Як не прикро, але в багатьох селах такі магазини залишились єдиним осередком культури. Люди йдуть туди не лише за покупками, а й поспілкуватися, обмінятися новинами. Кооператори це розуміють і заохочують: у залах магазинів ставлять стільці й столи, щоб люди могли відпочити і навіть прочитати газету¹.

У селі Острожани Жашківського району Черкаської області мешканці дедалі більше починають споживати напівфабрикати. Ситуація складається так, що в ньому залишилися одні старенькі. У багатьох сил не вистачає приготувати їжу. От і йдуть по допомогу до магазину. Цю особливість урахували кооператори, тому готують все, що замовляють покупці. У магазині чисто, охайно, великий вибір промислових і продовольчих товарів. Два роки тому, як пояснюють жителі села, магазин реконструювали. Усе тут є, немає потреби їхати за покупками в райцентр чи до столиці. Якщо в когось є залишки сільськогосподарської продукції, можна здати в магазин. Розраховуються або грошима, або товаром — на вибір селянина-здавальника.

У районі працюють 400 магазинів споживчої кооперації. З початку 2007 р. сільському населенню продали товарів на 12 млн грн — у середньому на кожного жителя на 415 грн. Велика кількість реалізованої продукції — власного виробництва. Водночас заготовлено 164 тонни м'яса, а також багато іншої продукції. При цьому сплачено 1,6 млн грн податків. Тому в районі постійно дбають про оновлення й удосконалення мережі кооперативної торгівлі².

¹ Див.: *Петрушенко М.* Бізнес і життя: потрібен баланс інтересів // Уряд. кур'єр. — 2006. — 8 серп.

² *Він же.* І вареники з картоплею // Уряд. кур'єр. — 2007. — 6 лип.

Слід зазначити, що торгівля в системі споживчої кооперації здійснюється відповідно до Закону України від 10 квітня 1992 р. «Про споживчу кооперацію»¹. Цим Законом визначено правові, економічні та соціальні основи діяльності споживчої кооперації в Україні. Закон спрямований на відродження й зміцнення демократичних основ споживчої кооперації, захист інтересів її членів і сільського населення як споживачів, у тому числі й побутових послуг, які надає кооперація.

Таким чином, споживча кооперація, здійснюючи торговельну, заготівельну, виробничу діяльність, сприяє не тільки економічному, а й соціально-культурному та побутовому розвитку села.

Споживча кооперація має можливість взяти активну участь у реалізації заходів щодо комплексного розвитку села. Проектом Загальнодержавної програми соціально-економічного розвитку українського села на період до 2015 року передбачено будівництво і введення в дію торговельних закладів до 2011 р. — 3747 одиниць загальною торговельною площею 240 тис. кв. м, а до 2015 р. — ще 4580 торговельних закладів загальною торговельною площею 293 тис. кв. м. Це дозволить максимально наблизити обслуговування до кожного жителя села.

2.6. Правове забезпечення інженерного облаштування сільських територій

Обов'язковою умовою успішного розвитку соціальної інфраструктури села є будівництво в сільській місцевості водопроводів, каналізаційних систем і споруд, мережі газо- і електропостачання.

У ст. 6 Закону «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господар-

¹ *Відомості* Верховної Ради України. — 1992. — № 30. — Ст. 414.

стві» визначено, що будівництво вищеназваних та інших об'єктів має здійснюватися за рахунок державного і місцевого бюджетів. Передбачалося до 2000 р. виконати державні програми газифікації, водопостачання, електрифікації.

Необхідно зауважити, що рівень забезпеченості сільських населених пунктів водо-, газопроводами є катастрофічно низьким. Так, на початок 2004 р. водопроводи мали лише 23 % сільських населених пунктів, газопроводи — 30 %¹. Тому відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 573 «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року» планувалося підвищення рівня облаштування та надійності функціонування систем електро-, газо-, тепло-, водопостачання та водовідведення.

Державною програмою розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року, затвердженою Указом Президента України від 15 липня 2002 р. № 640/2002 «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села», передбачалося збільшення обсягів будівництва інженерних мереж і споруд насамперед у регіонах, де відсутні місцеві джерела питної води та паливно-енергетичні ресурси, розвиток системи розвідних мереж водо- і газопроводів із метою повнішого завантаження існуючих магістралей.

Згідно з указаною Програмою у Державному бюджеті України на водо- та газозабезпечення передбачалися кошти орієнтовно в таких обсягах: 2003 р. — 174,8 млн, 2004 р. — 236,7 млн та 2005 р. — 355,5 млн грн. Водночас на ці цілі мали бути залучені також кошти з інших джерел фінансування для виконання зазначеної Програми відповідно за роками: 243,4 млн, 316,8 млн та 414,1 млн грн.

Обов'язковою умовою успішного розвитку соціальної інфраструктури в 2003–2005 рр. було будівництво групових, а також пов'язаних із ними локальних водопроводів,

¹ Сільські вісті. – 2005. – 14 черв.

магістральних газопроводів і газопроводів-відводів, ліній електропередач, об'єктів телефонізації тощо.

Передбачалося, що для фінансування соціальної сфери села в період виконання Програми слід залучати також кошти Українського фонду соціальних інвестицій (УФСІ), який на конкурентній основі здійснював би відбір і фінансування мікропроектів, ініційованих територіальними громадами сіл, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо. Кошти УФСІ мають бути спрямовані на підготовку та впровадження мікропроектів, пов'язаних із поліпшенням якості соціальних та комунальних послуг для територіальних громад сіл, а також на зміцнення матеріальної бази територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів та одиноких непрацездатних громадян.

Окрім цього, у період до 2005 р. необхідно було розв'язати завдання щодо: забезпечення централізованим водопостачанням 283 сільських населених пунктів, жителі яких користуються привізною водою; будівництва систем водопостачання в селах, у яких склалася незадовільна ситуація з постачанням питної води і щодо яких не передбачені були першочергові заходи з розв'язання проблем забезпечення привізною питною водою, загальною вартістю 106 млн грн, у тому числі 53 млн — за рахунок коштів державного бюджету; реконструкції, капітального ремонту та приведення в робочий стан існуючих водопровідних мереж у регіонах; проведення моніторингу якості питної води, що збирається з централізованих та нецентралізованих джерел постачання, згідно із Законом України від 10 січня 2002 р. «Про питну воду та питне водопостачання»¹.

Розвиток мережі газопостачання мав здійснюватися насамперед у регіонах з обмеженими місцевими ресурсами палива (південних і центральних). Передбачалося завер-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

шити будівництво розвідних мереж та збільшити кількість підключених до них житлових будинків і закладів соціально-культурного призначення з метою досягнення проектного завантаження газопроводів. У 2003–2005 рр. планувалося збудувати газопроводи-відводи довжиною 1600 км. Для введення їх в експлуатацію передбачалися додаткові державні капітальні вкладення в обсязі 506 млн грн.

Для поліпшення обслуговування діючих та новозбудованих інженерних мереж і споруд намічалось створити 150 спеціалізованих підприємств комунального господарства.

На розвиток електрозв'язку в сільській місцевості планувалося щороку виділяти понад 100 млн грн, що дало змогу ввести в експлуатацію близько 60 тис. номерів сільських АТС в основному на базі сучасного цифрового комунікаційного обладнання вітчизняного виробництва типу «Донець», «ЕС-11», «Євроквант».

Передбачалася подальша реконструкція лінійних споруд шляхом заміни повітряних ліній зв'язку на кабельні та ущільнення їх за рахунок цифрового обладнання, що підвищило б надійність та якість зв'язку. Особливу увагу намічалось приділити телефонізації об'єктів, які потребують цього в першу чергу (школи, фельдшерсько-акушерські пункти тощо).

Виконання передбачених Програмою заходів щодо розвитку житлово-комунального господарства й інженерного облаштування мали організувати центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування. Зазначені заходи необхідно було включати до щорічних програм економічного та соціального розвитку відповідних територій. Місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування повинні були забезпечити розроблення регіональних і місцевих програм розвитку соціальної сфери села, у яких могли також визначатися переліки населених пунктів, що потребували (й потребують) державної підтримки, першочергового коригування планів тощо.

Інженерне облаштування сільських територій за багатьма напрямками, передбаченими Програмою, не було виконано.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р. № 573-р схвалено Концепцію Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року. Відповідно до неї з метою поліпшення інфраструктури сільських населених пунктів розроблятиметься комплекс заходів щодо підвищення рівня облаштування сільських населених пунктів інженерно-технічними комунікаціями, надійності функціонування систем електро-, газо-, тепло-, водопостачання та водовідведення та ін.¹

Окрім цього, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 536-р схвалено Концепцію Комплексної програми підтримки розвитку українського села на 2006–2010 роки². Згідно з Концепцією виконання Комплексної програми здійснюватиметься шляхом удосконалення організаційно-економічних механізмів і посилення державної підтримки розвитку сільських територій та агропромислового комплексу. Для виконання Програми розробляються заходи за такими напрямками:

- забезпечення комплексного, багатофункціонального розвитку сільських територій;
- орієнтація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на задоволення потреб сільських жителів, активізацію ініціативи громад і органів місцевого самоврядування щодо розвитку інфраструктури села;
- забезпечення надійного функціонування соціальної інфраструктури села в нових економічних умовах;
- забезпечення сільського населення загальнодоступними телекомунікаційними послугами;
- забезпечення покриття територій сільських населених пунктів рухомим (мобільним) зв'язком.

¹ *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 32. – Ст. 2172.

² Там само. – 2005. – № 52. – Ст. 3339.

Необхідно зазначити, що незважаючи на значну кількість нормативних актів, програмних документів, відповідно до яких визначені заходи щодо поліпшення інженерного облаштування сільських територій, здебільшого не змінилися на краще умови проживання жителів сіл. А тому гострою проблемою залишається забезпечення мешканців сіл питною водою, газопостачанням та ін.

Наприклад, із державного бюджету на 2006 р. на будівництво і введення в дію газопроводів-відводів протяжністю 570 км виділялося капітальних вкладень в обсязі 290 млн грн; місцевих трубопроводів протяжністю 7,5 тис. км для транспортування газу — 640 млн грн.

Разом із тим рівень газифікації в окремих сільських районах залишається низьким. Так, в Межівському районі на Дніпропетровщині навіть із урахуванням субвенції на газифікацію обсягом 1 млн 860 тис. грн її рівень складає 22 %. Багато сіл узагалі не мають газу. Та що там села — навіть райцентр повністю не забезпечений ним. Зрозуміло, що проводити газ у ті села, де всього десять дворів, ніхто не буде, однак не мають газу навіть жителі села Новопавлівка — другого за чисельністю населеного пункту в районі. Тут проживає 7 тис. чоловік. За тих обсягів, які сьогодні виділяються державою на реалізацію цього завдання, мешканці Новопавлівки будуть чекати голубого палива декілька десятиліть. На жаль, районна влада ніяк не може вплинути на ситуацію, оскільки бюджет району складає 27 млн грн, з яких власних коштів — усього 7 млн грн¹.

Оскільки кошти в державному бюджеті на газифікацію сільських населених пунктів обмежені, то Кабінет Міністрів України Постановою від 27 грудня 2006 р. № 1816 «Про внесення змін до переліку об'єктів, що фінансуються у 2006 році за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво газопроводів-відводів

¹ Див.: *Гречиткин О.* Район не газифіцирован даже на четверть... // Сел. жизнь. — 2007. — 18 янв.

та газифікацію населених пунктів, у першу чергу сільських»¹ вніс деякі зміни до переліку об'єктів, які фінансувалися у 2006 р. за рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво газопроводів-відводів та газифікацію населених пунктів, у першу чергу сільських, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2006 р. № 704².

Завдяки цьому в мешканців Веселівського району Запорізької області (який посідає 21-ше місце по газозабезпеченню районів) нещодавно з'явилось блакитне паливо. Їх очікуванню виповнилось 15 років, бо тільки нещодавно обласний і державний бюджети почали фінансувати будівництво газопроводу, на який витрачено 10,5 млн грн. Власникам будинків газ коштував недешево — приблизно 7 тис. грн з кожного подвір'я. Тим, хто не мав змоги заплатити, запорізькі підприємства та банки надали кредит.

Забезпечення газом одного села серед сотні тих, що чекають, — це замало для подолання паливної проблеми. Програма газозабезпечення Запорізької області на 2007–2014 рр. істотно допоможе у розв'язанні цієї проблеми. Проект, який фінансуватиметься за рахунок державних субвенцій і місцевого бюджету, передбачає спорудження майже 120 км магістральних та міжсільських газопроводів. Уже сьогодні на будівельні роботи спільними зусиллями планується витратити 18,7 млн грн. До кінця 2007 р. передбачено ввести в експлуатацію 22 обласних об'єкти³.

За рахунок субвенцій, коштів місцевого бюджету та селян у 2006 р. було газифіковано 17 сіл Золочівського району Львівської області. Окрім житлових будинків, обігріватимуться й фельдшерсько-акушерські пункти, сільські ради, будинки культури, дитячі садки⁴.

¹ Офіційний вісник України. — 2006. — № 52. — Ст. 3507.

² Там само. — № 21. — Ст. 1555.

³ Див.: *Коротченко К.* Веселівський район повеселішав // Уряд. кур'єр. — 2007. — 1 серп.

⁴ Див.: *Мельник О.* Часу не змарнували // Уряд. кур'єр. — 2006. — 24 листоп.

Слід зауважити, що ніяких субвенцій не вистачить, якщо про наповнення місцевого бюджету, про розвиток тієї чи іншої території не дбати на місцях. Відтак наявність кожного збиткового підприємства в районі, кожне неперерахування коштів до місцевого бюджету працює передусім проти соціальних програм населення. Тому консолідація спільних зусиль — підприємств, що сплачують податки до місцевих бюджетів, підтримка центральної, обласної і районної влади дозволять вирішити соціальні проблеми сільських територій.

Наприклад, Хмельницька райдержадміністрація та районна рада, що на Вінниччині, подбали про прогнозований розвиток кожної сільської територіальної громади. З районного бюджету половині сільських рад виділили по 5 тис. грн для створення комунальних господарств, які мають взяти на себе ряд функцій із надання послуг селянам. Протягом двох останніх років прокладено близько 180 км газових мереж, газифіковано 17 сіл. Газифікація населених пунктів району практично завершується¹.

Трапляються й інші випадки, наприклад, коли замість активного відстоювання інтересів сільської громади в Піщанській сільській раді не переймаються її інтересами. Біля чотириповерхових житлових будинків каналізаційні води з них стікають прямо на сільську вулицю, звідки благополучно впадають у річку Супій, саме туди, де купається сільська дітвора. А Супій впадає в Дніпро. Знову забилася абияк прочищена каналізація. Купи давно не вивезеного сміття лежать у самому центрі села, а неподалік від сільської ради стоїть кілька одиниць «комунальної» техніки, яку, вочевидь, уже ніхто й ніколи не поверне до життя. Придбати нову, як скаржаться в сільській раді, немає за що².

Змінити ситуацію на краще з газифікацією на селі можливо за активної участі сільськогосподарських підпри-

¹ Див.: *Чебан О.* Шлях до самодостатності // Уряд. кур'єр. – 2006. – 18 листоп.

² Див.: *Кирей В.* Коли інвестиції вилазять боком // Уряд. кур'єр. – 2007. – 27 лип.

емств. Так, 120 тис. грн сільськогосподарське підприємство ТОВ «Козацьке», що в Чернігівській області, виділило на газифікацію села. До речі, за рахунок господарства відроджено дитячий садок, у кожній оселі є телефон¹.

Гострою проблемою для села є забезпечення жителів питною водою із централізованих водогонів. Адже на криниці, які є в селах, у більшості випадків не можна розраховувати. Наприклад, у Широківському районі на Дніпропетровщині ще в 1975 р. було на обліку 124 колодязі, з яких люди використовували воду для господарсько-питних цілей. Тоді вода не відповідала санітарно-гігієнічним вимогам лише у 12 % колодязів. Зараз придатними для водокористування залишилося тільки 46, більше ніж із половини цих криниць воду потрібно кип'ятити не менше 15 хвилин.

З 68 населених пунктів району лише 28 мають централізоване водопостачання, але водогін та розвідні мережі давно вже відпрацювали встановлений термін експлуатації. У медиків викликає занепокоєння стан здоров'я жителів району. Люди хворіють частіше, збільшується кількість онкологічних захворювань².

Через воду передаються понад 20 збудників небезпечних хвороб, у тому числі вірусу гепатиту А, поліомієліту, лептоспірозу, збудники кишкових інфекцій³.

Відповідно до законів України від 10 січня 2002 р. «Про питну воду та питне водопостачання»⁴; від 3 березня 2005 р. «Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки»⁵ в межах зазначеної Загальнодержавної програми можуть бути виділені кошти з державного

¹ Див.: *Литвиненко О.* Добрий господар у Козацькому // Сіл. вісті. – 2007. – 7 серп.

² Див.: *Хомич Т.* Поділись турботою своєю // Уряд. кур'єр. – 2006. – 24 листоп.

³ Див.: *Богданів К.* Якість води // Вікна. Тиждень. – 2007. – 18 трав. – 24 трав.

⁴ *Відомості* Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.

⁵ Там само. – 2005. – № 15. – Ст. 243.

бюджету під конкретні проекти, пов'язані з вирішенням проблеми водопостачання населення і підприємств. Програма складається з двох розділів. У першому — визначені невідкладні заходи, у результаті реалізації яких проблемні регіони отримають достатню кількість води. Другий розділ присвячений стратегічному розвитку галузі водозабезпечення з урахуванням комплексу відповідних регіональних програм.

Станом на 1 січня 2004 р. централізованим водопостачанням було забезпечено 6 490 із 28 564 сільських населених пунктів, системами водовідведення — 813 сел.

Ще раніше Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2000 р. № 1735 «Про комплексну програму першочергового забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням у 2001–2005 роках і прогноз до 2010 року» були визначені завдання щодо забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням та системами водовідведення у 2005–2010 рр.

На практиці зазначені в Програмі заходи втілюються по-різному.

Наприклад, сім років п'ять сіл Любимівської сільської ради Запорізької області залишаються без питної води. Свого часу в селі був водогін, але за останні 15 років він зруйнувався. Була виготовлена проектно-кошторисна документація на встановлення централізованого водопостачання села Любимівка. У районному бюджеті на 2006 р. на водогін було закладено 230 тис. грн. Рік закінчився, проблему з водогоном не вирішено.

На сьогодні воду селянам підвозить приватне підприємство за ціною 20 грн за кубометр, або 72 грн за машину об'ємом 3,6 м³. Чи можуть пенсіонери придбати воду за пенсію в достатній кількості? А поки що жителі Лю-

бимівської сільської ради, а це 260 осель, потерпають без води¹.

У Веселинівському районі, що в Миколаївській області, у багатьох селах водонапірні вежі пішли на брукт, водогони струхлявіли. Води не стало в більшості сіл. Будівництво однієї свердловини коштує понад 100 тис. грн. А свердловин треба по кілька на село. Вода у Веселинівському районі низької, технічної якості, тож потребує очищення, а отже, спеціального обладнання. За це треба сплатити ще як мінімум по 100 тис. на одну свердловину. Власні фінансові можливості обмежені, бо економіка району слабка. Держава в 2005 р. виділила 104 тис. грн на відновлення постачання. Тому найпоширеніша схема відновлення водопостачання, як і газифікації, — це кооперація коштів населення та агроформувань. Таким шляхом пішли в селах Піщаний Брід, Поділля, Широколанівка².

Слід зазначити, що сільськогосподарські підприємства і підприємства інших галузей, діяльність яких не пов'язана з аграрним виробництвом, можуть залучатися до будівництва об'єктів соціальної сфери села. Згідно із Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» непрофільні підприємства, що виконують державне замовлення на проектування та виготовлення машин, обладнання і запасних частин для АПК, включаючи об'єкти соціально-культурного призначення, забезпечуються матеріалами централізовано. Одержані за рахунок цього доходи не оподатковуються (ст. 7).

Промислові підприємства вправі за рішенням своїх органів управління брати участь у будівництві об'єктів соціально-культурного, побутового призначення як за влас-

¹ Див.: *Нагребецька І.* Життя без води // Уряд. кур'єр. – 2007. – 20 січ.

² Див.: *Карпенко О.* Веселинівські зустрічі // Сіл. вісті. – 2006. – 17 листоп.

ні кошти, так і на коопераційних (пайових) засадах. Це право підприємства.

Наприклад, правління ВАТ «Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча» та ВАТ «Уманьферммаш» цілеспрямовано впроваджують програму соціального розвитку сіл, де є їхні агроцехи. Відремонтовано чимало доріг, шкіл, ФАПів. Проте головне в цій програмі — газифікація сіл. Роботи в цьому напрямі розпочалися ще в 2005 р. А вже у вересні 2006 р. введено в експлуатацію газогін у селі Томашівка загальною протяжністю 23 км. Комбінат виділяє кошти для газифікації села Синиця Христинівського району¹.

Сільськогосподарські підприємства також вправі за рішенням своїх органів управління брати участь у будівництві об'єктів соціально-культурного, побутового призначення, інженерно-технічному облаштуванні сіл, на території яких розташовані ці підприємства, як за власні кошти, так і на коопераційних пайових умовах.

У Законі України від 14 лютого 1992 р. «Про колективне сільськогосподарське підприємство» закріплено, що підприємство має право кооперуватися з промисловими підприємствами та установами при розширенні сфери соціально-культурного, комунально-побутового обслуговування сільського населення (ст. 13)².

У законах: від 17 липня 1997 р. «Про сільськогосподарську кооперацію»³; від 19 червня 2003 р. «Про фермерське господарство»⁴ відсутні положення щодо проведення сільськогосподарськими підприємствами заходів, пов'язаних з облаштуванням сільських територій, наданням соціально-побутових послуг жителям сіл. Проте це не виключає їх участі в проведенні таких заходів. Виходячи з фінансово-економічного становища, вони можуть здійснювати активну діяльність з розвитку соціальної сфери села.

¹ Урядовий кур'єр. – 2007. – 24 квіт.

² Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676.

³ Там само. – 1997. – № 39. – Ст. 261.

⁴ Там само. – 2003. – № 45. – Ст. 363.

Це право будь-якого сільськогосподарського підприємства. У статуті таких підприємств, як правило, міститься норма, згідно з якою підприємство може самостійно або об'єднавши свої кошти з коштами інших підприємств і організацій здійснювати на пайових засадах будівництво об'єктів як виробничого, так і соціального призначення та проводити інші заходи, спрямовані на розвиток громадського виробництва і поліпшення культурно-побутового обслуговування членів підприємства. Така норма є аграрно-правовою, оскільки юридична сила норм статутів сільськогосподарських підприємств має відповідати законам і обсягу компетенції (повноважень) органів управління таких підприємств.

Висновок

Соціальний розвиток села — це комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з облаштуванням сільських територій, соціальним і матеріальним забезпеченням достатнього життєвого рівня сільського населення на рівні стандартів сучасного розвитку суспільства, а також вільного розвитку кожного селянина, що передбачає задоволення його потреб матеріального, морального, духовного та фізичного характеру.

Аналіз організаційних і правових питань соціальної сфери села дає підстави стверджувати, що село необхідно розглядати не тільки як сферу, де виробляється аграрна продукція, а й зважати на соціально-культурні, духовні й побутові потреби сільських жителів.

Усе це вимагає організаційно-правового та фінансового (з державного, місцевого бюджетів й інших джерел) забезпечення розвитку соціальної інфраструктури села. Оскільки сільські території на сьогодні потребують вирішення завдань щодо будівництва й реконструкції об'єктів соціальної інфраструктури — якісного сучасного житла, доріг із твердим покриттям, комунально-інженерного облаштування, а також надання освітніх, медичних, фізкультурно-оздоровчих, побутових послуг, то їх розв'язання повинні взяти на себе держава, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Реалізація завдань, пов'язаних із регулюванням соціальної сфери села, свідчить, що її слід посилювати, а самі

завдання конкретизувати й деталізувати. Необхідно від декларацій переходити до реального втілення в життя. Важливо при цьому виробничу сферу села відокремити від соціальної як на законодавчому, так і на практичному рівнях. Такий підхід є важливим для формування цілісного механізму правових і економічних регуляторів, що будуть сприяти здійсненню як часткових, так і загальних завдань із розвитку сільських територій і поліпшення умов проживання на них жителів.

У вирішенні цих питань важливе місце відводиться праву, яке покликане властивими йому методами впливати на здійснення державної підтримки соціальної сфери села, контроль за належним розвитком відносин у цій сфері, захист охоронюваних законом прав та інтересів селян, створення належної нормативно-правової основи для реалізації комплексу соціальних рішень і програмних настанов щодо соціального розвитку села.

Аграрне право України перебуває в діалектичному зв'язку з конституційним, земельним, цивільним, господарським, фінансовим, трудовим та ін. Цей зв'язок історично обумовлений єдністю суспільних відносин як єдиного цілого. Діалектичний зв'язок аграрного права з іншими галузями права проявляється через систему правовідносин як форму і засіб застосування норм права.

Аграрне право як самостійна галузь права в системі національного права являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини по організації аграрної виробничої діяльності сільськогосподарських товаровиробників, соціальному розвитку села властивими їм методами, засноване на визначених правових принципах і має самостійні джерела (форми) права. Оскільки вирішення завдань аграрної політики сучасного суспільства зумовлює активізацію соціального розвитку села на всіх рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому), то це потребує об'єднання правових норм, які регулюють сус-

пільні відносини в цій сфері. Усе це складає комплексний правовий інститут соціального розвитку села в структурі аграрного права України.

Оскільки комплексність суспільних відносин у соціальній сфері села є предметом правового регулювання аграрного права, то їх необхідно розглядати як кризь призму правового режиму, так і через функціональне призначення об'єктів, що утворюють соціальну інфраструктуру в житловій, освітній, медичній, культурно-побутовій, інженерно-комунального облаштування та інших сферах соціального (невиробничого) характеру і за наявності яких створюються належні умови для розвитку сільських територій і проживання сільських жителів. Саме комплексний характер соціальних відносин на селі впливає на особливості правового регулювання соціального розвитку села, які слід пов'язувати зі змістом, порядком та умовами державної підтримки соціальної сфери села, підвищенням ролі центральних, місцевих органів влади й органів місцевого самоврядування щодо визначення та реалізації заходів організаційно-правового характеру.

Розв'язання проблемних питань соціального розвитку села потребує вдосконалення аграрного, інвестиційного та іншого законодавства, а також посилення організаційних заходів, які фінансуються як з державного, місцевого бюджетів, так і з інших джерел, що спрямовуються на соціальний розвиток села. Усе це дасть змогу створити належну інфраструктуру села, забезпечити стале та якісне задоволення потреб сільських жителів у освітній, оздоровчій, культурно-побутовій та інших сферах.

Зміст

Передмова.....	3
Розділ 1. Загальна характеристика правового регулювання соціального розвитку села.....	7
1.1. Виникнення і розвиток про соціальний розвиток села.....	7
1.2. Повіття та при	30
1.3. Роль права в регулюванні соціального розвитку села	57
Розділ 2. Особливості правового регулювання соціального розвитку села	85
2.1. Правове регулювання відносин, що виникають у процесі житлового будівництва в сільських населених пунктах	85
2.2. Організаційно-правове забезпечення будівництва та ремонту шляхів із твердим покриттям у сільській місцевості.....	108
2.3. Організаційно-правове забезпечення медичного та фізкультурно-спортивного обслуговування жителів сільських населених пунктів	122
2.3.1. Правове забезпечення медичного обслуговування жителів села.....	122
2.3.2. Правове забезпечення фізкультурно-спортивного обслуговування сільських жителів....	139
2.4. Правове регулювання відносин в освітній сфері в сільській місцевості.....	147
2.5. Правове забезпечення культурно-побутових умов проживання на селі.....	175
2.5.1. Організаційно-правові засади соціально-культурного обслуговування жителів села.....	175
2.5.2. Організаційно-правові засади надання побутових послуг на селі	186
2.6. Правове забезпечення інженерного облаштування сільських територій	191
Висновок.....	204

Наукове видання

СТАТІВКА
Анатолій Миколайович

**Організаційно-правові питання
соціального розвитку села в Україні**

Монографія

Редактор-коректор
М. М. Поточняк
Комп'ютерна верстка
В. М. Зеленька

Підписано до друку з оригінал-макета 10.11.2007 р.
Формат 84×108 ¹/₃₂. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 8,9. Обл.-вид. арк. 7,6. Вид. № 322.
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко
8 (057) 758-35-98